

人的城镇化

40余位经济学家把脉新型城镇化

Population Urbanization

Visions of Over 40 Economists on New Pattern of Urbanization

中国（海南）改革发展研究院 主编
China Institute for Reform and Development

城镇化是释放内需的最大潜力

城镇化的核心是人的城镇化

关键在于以放开户籍为重点的制度创新



人的城镇化

40余位经济学家把脉新型城镇化

Population Urbanization

Visions of Over 40 Economists on New Pattern of Urbanization





定价：58.00元



人的城镇化

40余位经济学家把脉新型城镇化

Population Urbanization

Visions of Over 40 Economists on New Pattern of Urbanization

中国（海南）改革发展研究院 主编
China Institute for Reform and Development



北 京

图书在版编目（CIP）数据

人的城镇化——40余位经济学家把脉新型城镇化/中国（海南）改革发展研究院主编．
北京：中国经济出版社，2013.6
ISBN 978-7-5136-1987-5
Ⅰ.①人… Ⅱ.①中… Ⅲ.①城市化—中国—国际学术会议—文集 Ⅳ.①F299.21-57
中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第115596号

责任编辑 陈所华 夏 兵
责任审读 贺 静
责任印制 张江虹
封面设计 张欣勇

出版发行 中国经济出版社
印 刷 者 三河市佳星印装有限公司
经 销 者 各地新华书店
开　　本 787mm×1092mm 1/16
印　　张 19
字　　数 350千字
版　　次 2013年6月第1版
印　　次 2013年6月第1次
书　　号 ISBN 978-7-5136-1987-5/F·9520
定　　价 58.00元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街3号 邮编 100037
本版图书如存在印装质量问题，请与本社发行中心联系调换（联系电话：010-68319116）



总 论

第一篇 城镇化是一个大战略

第二篇 新型城镇化核心是人口城镇化

第三篇 以人口城镇化推动城乡一体化

第四篇 人口城镇化转型的关键： 农民工市民化

第五篇 推进人口城镇化的制度创新

第六篇　城镇化进程中的公共治理

总　论



推进规模城镇化向人口城镇化的转型[①]

迟福林

随着内外发展环境的深刻变化，未来5~10年，中国的新型城镇化面临重大机遇、拥有巨大潜力，并将在推动经济社会转型发展中扮演重要的历史性角色。当前的突出问题是，如何解决城镇化质量不高、不可持续的矛盾和问题。我们的主张是，推进规模城镇化向人口城镇化的转型，以人口城镇化为主要载体，以政策和体制创新为重点，有效释放城镇化的内需潜力，争取到2020年基本形成人口城镇化的新格局。

一、规模城镇化发展已难以为继

改革开放以来，城镇化在拉动经济快速增长中扮演了重要角色。问题在于，以往的城镇化由于与传统的经济发展方式直接相关，其规模城镇化的特点比较突出。例如：以工业化为主导，以做大经济总量和承载投资为主要目标，以土地批租为重要手段。这种城镇化模式在推动经济增长的同时，也积累了产能过剩、资源浪费、环境破坏等突出问题。进入发展型新阶段，这种规模城镇化的矛盾问题日益凸显，难以为继。

1. 城镇化约束条件发生深刻变化，低成本扩张模式难以为继

规模城镇化依赖于低成本的资源要素、环境等主要条件。以土地为例：1990—2000年，土地城镇化的速度是人口城镇化速度的1.71倍；2000—2010年，这一指标上升到1.85倍。人均耕地面积由10多年前的1.58亩减少到目前的1.38亩，仅为世界平均水平的一半[②]。再以资源为例：2010年中国单位国内生产总值能耗是世界平均水平的2.2倍，主要矿产资源对外依存度逐年提高[③]。此外，环境破坏严重。

---

① 本文系作者在“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛上的主旨演讲，2013年4月27日，海口。

② 我国人均耕地不到世界平均水平1/2［N］．人民日报海外版，2012-12-26.

③ 张平．中国单位GDP能耗是世界平均水平2.2倍［OL］．中国新闻网，2011-12-28.

中国目前大部分城市的地下水不同程度地被污染，城市的空气质量问题十分突出。总的来说，随着发展新阶段资源要素与环境约束条件的深刻变化，规模城镇化的代价和风险逐步增大。

2. 全社会对城镇化的需求和期望发生深刻变化，低质量的城镇化难以为继

进入发展型新阶段，人们对城镇化的就业、安居、生活品质等需求全面快速增长，能否适应全社会的需求变化，将决定城镇化的质量。从就业需求的变化看，以往人们能够忍受“候鸟式”“两地分居”的就业。而今天，人们更加追求在城镇稳定的就业以及享受到完整的家庭生活。从居住需求的变化看，80后、90后的农民工已经成为农民工的主体，他们中的大多数回不了农村，也不想回农村，更希望在城镇安家。无论从哪方面看，全社会对城镇化的需求开始发生质的变化。

3. 城镇化的角色发生深刻变化，规模城镇化难以担当

从国际经验看，进入工业化中后期，城市的角色和功能逐步发生变化。一是从生产主导转向生活（消费）主导。规模城镇化与生产主导的城镇化正相关。工业化中后期，生活（消费）型的城市兴起是一个客观趋势。二是由工业主导转向服务业主导。工业化中后期，工业项目容纳的就业呈减少的趋势，而服务业的发展成为就业的主要渠道。三是由城乡分割转向城乡融合。工业化中后期，城镇空间的拓展成为农业文明走向工商文明的重要条件。新型城镇化承担着统筹城乡发展、实现城乡一体化的重大使命。

未来5~10年，随着中国城镇化面临的条件、需求、角色的深刻变化，新型城镇化主要不在于铺摊子、造新城，而重在适应人的发展需求提升城镇品质。

二、人口城镇化是最大的潜力

城镇化是中国的最大潜力，主要是指城镇化所蕴含的巨大内需潜力。这个潜力的释放主要在于人口城镇化，在于人口集聚效应而带来的服务业等相关产业的发展。我们说，中国的城镇化有其他国家难以比拟的优势，就在于虽然开始进入工业化中后期，但是城镇化率仍有很大的提升空间，尤其是人口城镇化的发展空间巨大。

1. 人口城镇化有倍增的空间

2012年，中国城镇化率为52.57%，实际的人口城镇化率仅为35%，远低于2011年世界52%的平均水平。如果能打破政策与体制掣肘，每年就有可能提高1.5~2个百分点。到2020年，人口城镇化率就有可能接近目前的世界平均水平；到2030年，有望进一步提高到65%~70%的峰值，基本实现人口城镇化。就是说，未来的20年左右，中国人口城镇化率有望实现倍增。

2. 人口城镇化拉动内需的潜力巨大

人口城镇化能够有效释放消费潜力并引致相关的投资需求。初步估算，到2020

年中国人口城镇化进程将带来百万亿级别的内需规模，成为7% ~8%中速增长的重要支撑。以农民工为例，农民只要进城务工，人均消费支出将提高171%；但如果农民进城务工并且成为市民，人均消费支出将提高214%[①]。初步测算表明，1.3亿~1.5亿新增农业转移人口如果能顺利实现市民化，到2020年有望释放至少5万亿元的潜在消费需求。此外，人口城镇化的消费需求还能够带来巨大的投资需求。

3. 把人口城镇化作为新型城镇化的出发点、落脚点

一是坚持以人口城镇化带动工业化的转型升级，带动产业结构调整，由此将形成服务业发展的大环境。估计到2020年，中国服务业的比重有望提高到55%左右。二是坚持以人口城镇化带动城乡一体化。客观地说，前些年新农村建设投入不少，但总体看成效不明显，并且难以持久。为什么？重要原因在于没有把城镇化的因素综合考虑在内。就是说，新农村建设不能脱离城镇化进程，通过人口城镇化拉动城乡一体化，应当成为城镇化转型发展的重大任务。三是以人口城镇化带动中等收入群体的持续增加。到2020年人口城镇化基本格局初步形成，对实现中等收入群体规模倍增将产生决定性影响。

三、人口城镇化重在农民工市民化

人口城镇化的过程，是农民进入城镇就业并融入城镇生活的过程。就是说，农民工市民化是推进人口城镇化的核心。城镇化要实现包容性增长，“重头戏”是解决好农民工市民化的问题。

1. 实现农民工市民化到了临界点

一方面，农民工在城镇居住呈长期化趋势，他们中的八成即使不放开户籍也要留在城镇。就是说，实现农民工市民化有很强的现实需求。一方面，农民工长期融不进城市社会，长期享受不到应有的权利，累积了大量的社会矛盾和风险。面对利益关系的失衡，面对社会矛盾凸显，解决农民工市民化的时间空间约束明显增强。

2. 尽快出台农民工市民化的国家规划

到2020年总体解决农民工市民化，需要财力等相关条件。综合多方面的情况看，关键在于战略判断和政治决心。我的建议是：用2~3年时间，初步实现有条件的农民工市民化；用3~5年时间，通过放开户籍制度和城乡基本公共服务均等化的制度安排，基本解决存量农民工的市民化；用8年时间，即到2020年总体解决农民工市民化，初步形成人口城镇化的格局。

---

① 根据中国人口和计划生育委员会流动人口服务管理司《中国流动人口发展报告2012》及国家统计年鉴2012年相关数据测算。

3. 多种方式解决农民工基本公共服务均等化

农民工市民化的过程，实质是基本公共服务均等化的过程。有专家建议：以农民工整体融入城市公共服务体系为核心，推动农民工“个人融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会”，即实现“四个融入”。从现实的情况看，推进基本公共服务对农民工全覆盖，需要充分发挥国家和社会两个积极性。以住房保障为例，在各级政府将符合条件的外来务工人员纳入公共租赁住房保障范围的同时，对招用农民工比较多的企业，在符合规划的前提下，可以考虑出台政策鼓励支持企业在依法取得的土地上建设农民工的宿舍楼。

农民工市民化牵动影响全局。推进农民工市民化，让农民工在城镇安家，享受与城镇居民同等的权利和义务，不仅有利于经济社会稳定，而且由此会赢得转型与发展的主动权。

四、推进以放开户籍为重点的制度创新

当前，城镇化进程中的许多矛盾、问题，大都与人口城镇化的体制机制改革滞后相关。充分释放城镇化巨大的内需潜力，需要以更大的决心和魄力推进户籍制度、土地制度、公共服务制度等方面的改革创新。

1. 创造条件，让户籍制度退出历史舞台

中国城乡二元分割的户籍制度始于20世纪50年代末，至今已有50多年的历史，成为横亘在城乡居民之间的一道难以逾越的制度“鸿沟”，并由此形成城乡居民之间权利的不平等、享有公共资源和社会福利的不平等。对户籍制度，不是一般的改革创新问题，而是要明确提出取消的目标，并且有时间表。例如：1~2年内剥离户籍制度的福利分配功能，在中小城镇全面取消户籍制度，建立人口登记制度；3~5年内，除了某些特大城市外，其他大中城市的户籍制度基本放开，全面实施居住证制度；5~8年内，全面实行以身份证代码为唯一标识的人口登记制度。

2. 实现农地物权化的制度创新

这些年，城镇化中暴露出来的农地问题，与法律尚未赋予农地使用权完整的物权性质直接相关：①农村征地强拆、补偿标准过低等问题，深层次的原因在于农地实际上为债权而非物权，农民难以成为征地中的谈判主体。②农业产业化、规模化经营受制于农村土地交易市场发育滞后。③企业可以通过自身资产抵押获得银行贷款，但按照《物权法》规定，“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押”，使得农民通过土地使用权抵押获得银行贷款面临法律障碍。④由于农地和宅基地的物权性质不完整，农民难以通过承包地和宅基地流转，带着资本进城，由此导致人口城镇化严重滞后。

为此，尽快修改相关法律法规，赋予农地使用权以物权性质，可以收获多方面的改革红利：①有利于使农民带着土地财产权或流转所得的资本进城，加快人口城镇化进程。②有利于推动农地流转，推动农业产业化、规模化、集约化经营。③有利于提高农民在土地出让中的主体地位，保护农民土地权益，提高农民的土地收益。

这里，需要指出的是，土地不是国家无偿给农民的一种福利，不能把“双放弃”（放弃承包地和宅基地）作为农民进城落户的先决条件，更不能强制性要求农民退地。就是说，农民工的市民权利不能以土地权利换取。从法律上保障农地使用权的物权性质，在严格用途管制的前提下，赋予农民工对承包土地、宅基地、农房和集体资产股权更大的处置权，是实现农民工市民化的重要保障。

3. 推进城乡基本公共服务制度对接

近一个时期，又有讨论警惕“高福利”倾向的问题。中国仍是一个发展转型的大国，确实需要考虑公共服务的可持续性。问题在于，目前突出的矛盾：一是福利结构不合理。一部分人的确享受了过分的“高福利”，但更多的中低收入者是“低福利”甚至“负福利”。例如2011年农民工参加养老保障的比重仅为13.9%①，明显低于城镇户籍居民，形成了“中高收入有保障、中低收入缺保障”的“负福利”现象。二是公共财政支出比例仍然偏低。以社会保障和就业支出占财政支出的比重为例，2010年金砖国家中的巴西和南非分别为35.5%和13%，中国仅为10.2%②。

面对着这个现实，我们需要坚定到2020年城乡基本公共服务均等化总体实现的目标，尽快出台全国统一的基本公共服务均等化政策，解决农民工面临的最急迫的子女教育、养老与医疗保险、基本住房保障等问题，推动城乡基本公共服务制度的对接、融合。

推进规模城镇化向人口城镇化的转型，伴随着深刻复杂的利益关系调整和政府发展理念的重大变革。对此，需要进一步约束政府自身利益倾向，需要进一步解放思想，打破传统城镇化的旧观念、旧框框，需要进一步改变政府的增长主义倾向，以加快推进规模城镇化向人口城镇化的转型，充分、持续释放人口城镇化的“最大潜力”。

［作者系中国（海南）改革发展研究院院长］

① 国家统计局.2011年中国农民工调查监测报告［OL］.国家统计局网站，2012-04-27.
② 国家统计局.金砖国家联合统计手册（2013）［OL］.国家统计局网站，2013-03-29.

第一篇

城镇化是一个大战略

城镇化是扩大内需的重要载体；是调整结构，发展现代服务业的关键选择；是稳增长、促发展的重要途径。推进新型城镇化，对于实现公平与可持续发展意义重大。



通过城镇化扩大内需是立足长远的战略选择[①]

叶兴庆

目前，很多人寄希望通过城镇化扩大内需。如果仅是从当前稳增长的角度看问题，那就太功利了。我想提醒大家注意一个问题，那就是通过城镇化扩大内需既是解决眼前问题的需要，又是立足长远的战略选择。我们要注意防止单纯追求城镇化在扩大内需中的短期效果。城镇化的确可以收到立竿见影的效果。昨天股市的表现大家看得很清楚，据网上消息，是因为发改委批了8 000亿元的轨道交通项目，25个城市、8 000亿元的轨道交通投资。但是要注意，这只是城市化扩大内需的短期效益。真正要把城市化扩大内需的效益用足用好，不能见物不见人，更多的还是要在人的问题上做文章。这里面就涉及农民工的市民化问题。农民工市民化问题如果不解决好，城镇化在扩大内需的效益就会大打折扣。这个教训这么多年来表现得淋漓尽致。51.27%的城镇化率，这中间有10多个百分点的“水分”，2亿多进城农民工没有完全市民化。对这部分人，叫“半截子城镇化”也好，叫“城镇化的夹生饭”也好，还是叫“伪城镇化”也好，反正意思都差不多。现在这些人有多少？这个数字都是可以算出来的，按照我们的城镇常住人口减去城市户籍人口，中间相差两个多亿。你说真正的城镇化水平在34%，这也是有道理的。

问题是，这么多人为什么实现不了市民化？从1958年的户口登记条例到1984年的中央一号文件，这中间的26年实行极为严格的城乡二元户籍制度。1984年中央一号文件有一个小突破，首次提出“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”。从1984年的中央一号文件到2011年的国务院办公厅关于推进户籍制度改革的意见，这中间户籍制度改革也走过了28年。28年不能说没有成效，我也算了一下，1984年的城镇人口是2.4亿，2011年的城镇人口是6.9亿，算大数就是这28年间城镇人口增加了4.5亿。这4.5亿里面扣掉2亿的农民工，城镇户籍人口也增加了两个亿。28年城镇户籍人口增加两个亿，说明城镇户籍制度改革还是在做，特别是2011年的文件对户籍制度改革的基本路径应该是很清晰的，大中小城市

① 本文系作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012年9月8日，北京。

分别怎么走，应该说是到目前为止在户籍制度改革方面最全面的文件了。

中国的城市化为什么没有遵循城市化的一般规律，人口的城镇化为什么与经济结构的工业化脱节？我认为，跟我们体制有关系。至少有五个问题需要注意：

第一，我们是在城乡二元体制的基础上启动城镇化的，面临农民工市民化的成本消化难题。这个问题不承认不行，这是个很现实的问题。因为我们在城镇化起点时就做了一道防水墙，一个城内、一个城外，这个落差不断地扩大。从城外进来的人，必须面临成本如何消化的问题。我们现在主要是由流入地来消化农民工市民化的成本。我这里有一个数据，讲的是农民工随迁子女上学问题。2011 年广东省跨县流动的非户籍学生 339 万人，这 339 万人里面大概有 25% 的人是在公办学校，把这个 25% 要提高到 75%，提高 50 个百分点，需要增加公办学位 78 万多，而要满足这 78 万学位需要建多少学校？建学校要征地，要建校舍，要购买仪器设备，需要多少钱？需要 203 个亿。建了学校还要有老师，学校的经费、老师的工资每年需要 173 个亿。这是个非常现实的问题。这还只是义务教育，城乡之间的公共服务差距体现在有很多方面，从农村到城市，转移一个人需要多少成本？有人讲需要 6 万，也有人测算需要 10 万。这个问题怎么解决？解决这个问题与户籍制度改革有关。户籍制度改革的本质，实际上是剥离附着在户籍上的各种社会福利。大的方向还是要逐步缩小城乡公共服务差距。城乡差距缩小了，从农村到城市迁移的成本，也就是城市政府要付出的成本相应就会降低。同时，今后新出台城市公共服务政策原则上不应该再跟户籍挂钩。这一条应该作为一条底线。老的已经挂钩的，我们一条一条来剥离，一个一个来解决。比如，农民工随迁子女接受义务教育的问题，据说已基本解决。又如，城镇职工社会保障问题，农民工参加的制度门槛在很多地方已经解决了，只要你本人和雇主愿意付费，你参加城镇职工社会保障已经没有问题了。还有其他方面，城镇户籍的社会福利也在逐步剥离。现在问题比较大、讨论比较多的是异地高考问题。这个问题主要涉及跨省流动问题，特别是京津沪的既得利益怎么解决。我想这也是一个早晚要解决的问题，终有解决的一天。

第二，我国是在集体所有制基础上启动城镇化的，面临农民工怎么退出农业农村的难题。这个问题恐怕是中国独有的，因为全世界的城镇化都是在土地私有制的情况下实现农民进城的。在土地私有制的基础上，你卖掉你的土地进城也好，还是出租你的土地再进城也好，这是你的自由选择。而我们是集体所有制，在集体所有制的基础上，我们很多选择就没法做。农民工进城的时候要考虑很多因素，跟私有制基础上考虑的问题就完全不一样，他的行为也完全不一样。为什么这么多农民工一只脚在城里面，一只脚在农村？背后有这个问题。我们要扩大土地承包经营权的权能也好，还是实现土地承包关系长久不变也好，总是要有一个解决

的方向。宅基地的问题恐怕也是如此。因为我们现在的物权法里给宅基地使用权只有两种权利——占有和使用，收益和处分的权利都没有给农民。农民通过宅基地谋利，就是出租房子，根据现行法律是不行的，更不要说买卖了。这个问题也需要解决。

第三，我们是在房价上涨透支未来的背景下启动城镇化的，面临农民进城以后如何安居的难题。我们说就业靠市场，社保靠政府，住房靠谁？没人回答这个问题。目前城市住房保障只是覆盖城市户籍人口，就是在这样的情况下，现在城镇保障房建设还有这么多问题，压力这么大。如果把2亿农民工考虑进来，把还要进城的几亿农民工考虑进来，农民工的住房问题怎么办？现在还没提上日程。我觉得解决这个问题，纯粹靠市场恐怕很难，以现在的房价水平，靠农民工的工资解决在城里买房的问题恐怕很难。靠保障房？我们的目标是保障性住房占城镇住房供应量的20%。即便占到了20%，也轮不到农民工。虽然一些地方已将农民工纳入经济适用房、公租房配售配租范围，但恐怕门槛也是有的。农民工进城以后的住房问题，长远来看，怎么跟他在农村的宅基地、农村的住房联系起来，这两者之间的通道怎么打开？应该考虑这个问题。这个通道不打开的话，农民工的住房问题难以解决。有人说农民工在城里住得像耗子，在农村的房子由耗子住。这个问题不解决，我们的城镇化很难谈健康发展。

第四，我们是在区域差异非常明显的基础上启动城镇化的，面临农民工稳定性差的难题。过去大量的农民工往东部地区转移，现在产业结构在调整、产业在转移，一部分农民工又向中西部回流，这个过程刚刚开始，还没结束。农民工在运动中随着产业转移，当然他就没有长期打算。他的未来到底在哪里不清楚。这也是农民工市民化有待克服的难点。

第五，我们是在移民文化发育不足的情况下启动城镇化的，面临农民工和本地人口如何有效融合的难题。这个问题还没有引起我们的足够重视。2011年我们看到广东也好，浙江也好，就是一些小城镇，外来人口特别集中，一个地方可能就是某某省某某县的农民工。外来人口过于集中就容易出现问题，他要抱团，他要扎堆。在我们现在的体制下，当地人口在土地上、在产业上、在分配上占有优势。看看全国知名的几个明星村，本地人口和外来人口的融合问题始终没有解决好。中国城镇化最大的风险是造城运动，对此我很担心。但这只是我个人感受，中国城市化的最大风险是社会融合问题，包括大城市也好，中小城市也好，没有两代人、三代人，农民工对现有的城市人口、对当地的人口很难做到高度融合。农民工的子女、农民工的后代还是农民工，现在有了农民工二代的概念，今后会不会出来一个农民工三代的概念？我们非常担心这一点。在“拼爹”时代，农民工的后代，他的社会上升通道没有完全打通，在起点上就不公平，在起点上就丧失了很多。这给我们的社会

结构，特别是城市社会结构会带来很大的影响。我们看看法国的非洲移民问题，看看美国的黑人问题，再想想我们的农民工以及农民工的后代，恐怕要引起我们的警觉。中国城市化，从风险的角度，我觉得这才是最需要我们担心的。

[作者系国务院研究室农村司巡视员]

新型城镇化模式和特征[1]

倪鹏飞

传统城市化的模式是以经济发展为中心目标，以工业化为中心主线，以地方政府为主导，以土地为主要内容，以外延扩张为特点，以外部需求为牵引，以物资资本大量消耗做驱动力，是高成本、低收益的城市化，这种城市化不仅难以持续，而且还带来了很大的问题，集中表现的就是几个失衡：一个是要素结构的失衡；一个是空间的失衡；一个是产业结构的失衡；还有一个是城市病爆发等等。

新型的城市化应该是一个什么样的模式和特征呢？我们应该是以现代化为发展目标，或者说以经济、社会、环境协调发展，或者是全面发展，过去主要是经济发展为主要目标，以人的城市化为核心，我说的都是和前面对应的，以市场运作为主导，以内外需，或者以收入的增长，以创新要素做驱动，以内涵增长为重点，以适度聚集为原则，三化互动，实现低成本、高收益，促进城乡经济、社会、环境全面协调可持续发展。

未来的新型城镇化特征有10个方面，首先是以人为本；二是集约增长，内涵发展；三是产城互动，三业并举；四是空间一体，适度聚集；五是协调发展，以城市群来带动；六是城乡一体，互补双赢；七是绿色发展，环境友好；八是和谐参与，多元包融；九是创新驱动；十是内外需牵引。

对策建议：

第一个就是做规划。国家当务之急要做一个长期的城市中国的发展目标，就是把握城市化的发展规律，制订面向未来的全国城乡发展规划。尤其是在城市化的速度上，我认为应该是适度速度，适度规模。

第二个就是要协调城市化的各种关系，促进城市化与经济、社会、环境的协调发展。这里面实际上就是我们还有一个很重要的观点，就是产业扩大，产业的升级，产业结构的调整，带动城市化的发展，只有产业的发展才可能有收入的提高，有收入的提高，有技术的农民工才能够转移到城市里来。

---

[1] 本文系作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012年9月8日，北京。

第三个是转变发展方式，提升城市化的质量。这里边就要走内涵发展的道路，那么就有一个全面提升城市化的效率，这里我们特别强调了教育、科技，特别是教育，农民工转到城市里来没有技术，他能够持续生活吗？能够持续就业吗？

第四个是深化制度改革，实现公共服务的城乡和全国的均衡。这里主要讲的是要降低城市化的成本，尤其是农村人口向城市转移所负担的成本。

第五个是要构建长效的机制来确保城市化的持续推进。

第六个是完善行政管理体制，建设适应城市中国的管理体制。这就是我们之前无论是从整个国家来说，还是从具体的城市来说，我们的体制不是以城市为主体的，它是以农村为主体的，几千年来就是以农村为主体的，从治理农村这种思路来进行的。未来中国城市化，城市人口占绝大比重以后就进入一个城市中国，所以我们在行政管理体制上面要适应城市中国的特点。

[作者系中国社科院城市与竞争力研究中心主任]

如何推进城镇化及城镇化对发展转型的影响[①]

田雪原

我想讲三个问题：第一个问题，对当前城镇化水平的认识。只有有一个明确的认识和定位，才好谈后面的问题。第二个问题，如何推进城镇化。第三个问题，城镇化对发展转型的影响。

第一个问题，对2011年51.3%的城市化率，大家怎么看？实际上是存在不同认识的，我想在座的各位认识也不一定都一致。比如说，中科院有一位院士认为，改革开放以来，城镇化已经搞过头了，赶快叫停。当然也有人讲世界城镇化率已超过50%，2011年我们刚刚达到世界的平均水平；但是按照世界银行的标准，我国人均国内生产总值已经达到了四个等级中的中高收入门槛，当然中高收入的跨度很大，这么设计有原来的考虑。我们的城镇化才刚刚达到世界平均水平，我们滞后了。所以我的观点是，要谈论我们城镇化今后怎么发展、怎么转型，首先我们对城镇化率要有一个明确的认识，达到了什么程度？到底是城镇化过头了，还是城镇化“滞后”了？我以为基本上反映了现在的人口的城乡结构，反映了客观的发展实际。城镇化是什么？从经济学的角度看，它应该是三次产业的结构问题，农业、制造业、服务业比例问题；从劳动学角度看，应该是就业结构，三次产业的就业结构问题；从社会学角度看，是工业文明取代农业文明，现代文明取代传统文明的问题。从不同学科和角度观察，给出不同的定义。但是大家一般的公认，城镇化最重要的还是从人口结构来考察，因为划分城市规模，都拿城镇人口数量多少作标准，衡量城镇化率也以人口多少为标准。从这个角度看，我认为，我们现在基本上还是正常的。如果按照塞尔奎恩—钱纳里模型衡量，我国是人口的城乡结构落后于三次产业就业结构；三次产业就业结构落后于按产值计算的三次产业结构。以此看来，目前的城镇化率应在60%左右，我国的城镇化还有比较大的空间，还有较大的发展余地，这是可以肯定的。

第二个问题，如何推进城镇化。要想推进城镇化，发挥其在促进发展和转型中

---

① 本文系作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012年9月8日，北京。

的作用，离不开城市化的历史，讲城市化历史可以让我们更清楚现在和未来城镇化的发展方向。中国城市化的历史，我认为可用三个历史性转变概括：一是城市化的速度由慢车道驶入快车道。新中国成立后，人口城市化大致分为三个阶段。第一阶段：1949—1960 年，这是城市化比较快的起步阶段，1960 年城市化率达到 19.7%；第二阶段：1960—1980 年，为 20 年徘徊阶段，一直徘徊在 17.5% 到 19.4% 之间，在世界人口城市化史上很难找到这种情况；第三阶段：1980 年特别是 1987 年以来，为人口城市化驶入快车道——加速推进阶段，2011 年城市化率达到 51.3%。

二是城市化结构变动到以大为主。中国城市化长期奉行积极发展小城镇，合理发展中等城市，严格控制大城市规模的方针。然而市场经济发展的规律不是人为控制得了的，单纯的行政规划也是规划不了的，因而 20 世纪 90 年代中后期形成事实上以大城市为主导的发展。近 30 年来，我们走的是以大带小的城市化道路，限制大城市规模也限制不住。比如北京市，1992 年提出任何时候北京市人口不超过 1 000 万，是经中央书记处批准的。就在讲这个话的时候，北京人口已是 960 万，没过多久就超过了这个数。然后又提出 1 200 万、1 600 万、1 800 万，到 2011 年的国庆节之前，北京市人口超过 2 000 万。北京市总结了一句话，北京市的人口规划是屡战屡败，屡败屡战。一次次败下阵来，又一次次重新上阵。但是最近的情况发生了变化，北京市外来的农民工走了 60 万，为什么？这是因为北京市的产业结构转型升级，农民工在这里不好待了。

三是统筹城乡发展的城市化。我以为这是一个很大的带有根本性质的转变，过去我们搞城镇化、城市化，只是注重于城市本身的发展，很少考虑到农村和城市发展的关系，很少考虑农村的发展。这样的结果，发展难免走入歧途。后来中央提出统筹城乡发展的城市化，明确了城市化的发展方向，发展速度、大中小城市结构都要服从这一方向，就可以避免重蹈人口城市化“拉美陷阱”覆辙。城市化“拉美陷阱”是畸形富裕与畸形贫困、畸形先进与畸形落后、畸形文明与畸形愚昧并存的城市化，成为这些国家长期不能走出“中等收入陷阱”的垫脚石和铺路石，应引以为戒。也可以说，当前我国城市化最大的风险，就是要避免跌入拉美城市化陷阱。

第三个问题，城市化与发展转型。我想，最重要的一点就是要把城镇化纳入转变经济发展方式主线。对此，我注意到迟福林院长关于二次转型与改革战略、消费主导方面的研究成果，我很赞同他的观点，并且在我的论著中也引用过他的观点。但是现在的问题是，经济发展方式转变已经提出很久，为什么总转不了，症结在哪里？这与我们的城镇化有关系。一般认为，城镇化有三个阶段：第一阶段主要以农民进城、农民变市民为主，即乡村城市化；第二阶段是中小城镇向大城市转移，以大为主的城市化；第三阶段，大城市尤其是特大城市中心区人口向郊区转移，亦称之为逆城市化。城市化自身的这种规律，恐怕我们也很难越过。目前我们处在 S 曲

线中部，还有较大发展空间，还可能有 15 年左右的快速推进；走以大为主城市化，也是不可改变的“方程式”；唯统筹城乡发展的城市化是中国特色，也是避开拉美陷阱的关键所在。这就要求我们妥善解决好变农民为市民问题，使他们共享住房、就业、教育以及其他公共社会资源，融入城市社会。迟福林院长讲到，现在人们都不愿意进城，一进城土地就没了，将来没有退路了。确实是这样，但是我以为这个问题单纯靠制度来解决困难很大，不能说解决不了，但是非常困难。中国户口制度几千年，而且二元经济结构、二元社会结构户籍功能凸显，立即取消不可能。传统是历史的惰性力，户籍制度非改不可。现在讲户口究竟有多少用途？身份证能不能逐渐取代户籍？我们过去也做过一个项目，就是要把身份证变为个人的智能卡（IC卡），分为公共与个人信息两部分，个人部分高度保密，可以使用指纹，指纹的重复率两亿分之一；进一步可以使用瞳孔，重复率八亿分之一。户籍改革要有一个过程，从淡化“农业”与“非农业”身份开始。

我举一个统筹城乡发展的例子。最近我到河南开一个国际会议，了解到一些地方正在开展新型农村社区建设。了解一些大概情况，即将原来分散的农村家庭户，由政府和个人共同出资，兴建新型农村社区。社区建设大头由政府出，个人出小头，共同建造农村新型社区。农民原居住地房屋、土地等交出，新区按政策分配一定房产和土地，新区农民一部分仍从事农业，走重新规划的产业化道路；一部分从事副业和工商业，发展非农产业；还有一部分外出打工，加入流动人口农民工队伍。目前这样的新型农村社区围绕大城市周围展开，成为城市向农村过渡的中间地带，希望成为统筹城乡发展的一种形式。不管人们怎样评价，它总是具有研究和探讨的价值。

［作者系中国社会科学院学部委员］

城镇化要积极稳妥[①]

陈　淮

中国的城镇化是全世界都关心的重大课题，因为它将极大地影响中国未来20年、30年甚至更长一段时间内经济社会发展、制度变革以及老百姓生活改善的根本问题。

推进城市化，首先明确一个重要的立足点。城镇化不是政府特别想让农民搬到城里住，不是学者认为应该把农民土地剥夺了放到城里来，而是一个物质生产力发展的客观必然；不是有一部分人想把农民弄到城里头来，而首先是社会经济发展的客观规律，然后是符合农民利益，最后是符合全社会的共同利益。

作为社会发展的物质基础，我们之所以需要一个叫“城市”的东西，是因为在工业化、用机器取代手工劳动这样一个历史发展过程中，成批大量生产、规模经济等要求我们有集约化的生产和资源供给条件；市场经济还要求有高效率、低成本的交易场所；利用现代科学技术要求有符合经济效益原则的共享性基础设施，集中集约地配置基础设施、实行公共市政管理；最后，是让更多老百姓分享城市化生活方式的好处。简单说，不是哪一部分人主观决定的中国需要城市化。

中华民族几千年的历史文化传统是立足于农耕文明、手工劳动、男耕女织、自然经济基础上的，我们对城市化进程的规律缺乏认识和了解。包括计划经济年代，包括中国改革开放30余年来。我们在城市化进程中是得失兼有，有些错误其实很幼稚，很初级。在计划经济年代，我们其实并没有建设过像样的城市。今天在住房建设中，大家熟悉的一个重要的保障型房型叫棚户区改造。这个棚户区专指国有大型企业员工居住区，主要是20世纪50—60年代工业化发展过程中形成的一批工业生产聚集区。我们知道，这些地方都不能叫城市，我们起了一个专业名词叫“老工业基地”。加上20世纪60—70年代“要准备打仗”“备战备荒”，我们在城市建设中只建起了一些战备房、简易房，长达二三十年，根本就没建设过像样的城市住房和公共建筑。那时，工业生产能力的配置是按照“靠山、分散、进洞”，当时叫

① 本文系作者在“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛上的演讲，2013年4月27日，海口。

“山散洞”方针配置在贵州、陕西、四川西部的大山沟里了。目前我们讨论的城镇化不仅是对农耕文明的一个彻底变革，也是对计划经济年代给我们留下的负遗产的纠正。

坦率地说，改革开放以来，在城市、城镇化发展过程中，今天中国发展的很多成就和这个战略的成功密切相连；我们今天的面临的很多难题，比如说包容性问题、户籍问题、农民工到今天还转换不了身份的问题，以及大批农民工进城就业问题，都和我们城市化过程中的战略缺陷、失误有密切关系。

20 世纪 80 年代，深圳这座新城市的建设带动了珠三角地区的发展，形成了中国第一个经济增长的带头地区，对外开放的窗口，向市场经济转变的改革试验区，这就是城市化、城镇化；90 年代初期，浦东开发形成了长江下游城市经济发展的热潮，15 座城市的共同发展形成了中国国民经济第二增长的带头地区。但是，我们的战略缺陷也同时并存，略举几个例子。

20 世纪 80 年代末到 90 年代初，区域经济发展有一个苏南模式，就是乡镇企业蜂拥而起，遍地开花。到 90 年代中期的时候，乡镇企业在国民经济 GDP 总量中所占比重、在国家税收总额所占的比重、在出口创汇中所占的比重都超过 1/3，人称“三分天下有其一”啊。当时邓小平高兴地评价说这叫“异军突起”。但是，我们没能很好地利用这个机会，当时出台一个政策，叫“离土不离乡，进厂不进城”。这个“离土不离乡”就留下了“农民工”这个体制弊端，“进厂不进城”就留下了中小城镇发展严重不足和污染严重的弊端。这个政策使我们痛失了一次发展中小城镇、二三线城市发展的历史良机。当时，中国的市场还处在普遍性的短缺、卖方市场和供不应求状态，那些乡镇企业尽管没有技术基础、没有规模、没有品牌，仍然能够存活和发展，主要是立足于这样一个短缺的市场环境。“离土不离乡”的政策没能维持多久，90 年代末期亚洲金融危机爆发，市场突然逆转为供大于求和买方市场，这些乡镇企业基本没有能存活下来的。2008—2009 年世界金融危机爆发的时候，我们忽然发现，数千万农民工进城，他们所依赖的就业地只能是珠三角、长三角这样的地区，一旦外向型经济受到阻碍的时候就只能被动返乡，2009 年有 3 000 万农民工被动返乡，没有任何可以依托的中间城市、城镇就业机会。这就给我们留下了今天要讨论的难题。

很长时间来大家都很关注中国的住房价格问题，其实房价问题主要是沿海屈指可数的少数特大城市的问题。人口过度向沿海少数特大城市集中，就导致了这些城市的房价居高不下。如果人口在大中小城市间均衡分布，协调发展，就不会有上海、广州、深圳的房价问题。如果我们不能够解决城镇化历史留下来的这个不良格局，下一步的城市化、城镇化只会累积起更多、更尖锐的社会矛盾。

城镇化问题要从两个方面讲，一是积极，二是稳妥。先说“积极”。很多人抱

怨中国的城市化、城镇化产生了很多问题，质问为什么不让农民留在土地上，先事先把万全之策想都好了，所有人的利益都兼顾到了，有了这样的方案、条件再推进城镇化。万全之策当然好，也不会产生雾霾，也不会有“到城里去看海”这样的城市特大内涝灾害，也不会有现在各种各样的城市公共危机。什么都想好了再推进城市化，这办不到。历史没有给我们留下很多的机会。我们无法像发达国家那样，按部就班地完成产业结构升级和人口向城市聚集的过程。欧美这个过程用了超过100年的时间。我们想不想让中国这个经济体拥有最强大的国际竞争力，让我们各个产业都能在国际市场上站稳脚跟？我们想不想让13亿中国人都过上现代化的生活？我们想不想根本解决困扰中国经济与社会发展之间尖锐矛盾的关键问题，即发展不平衡？想不想克服我们的资源严重匮乏的难题？如果想，唯一的办法是积极推进城镇化，加快城市和城镇的建设。可以这样说，中国城市、城镇建设的物质基础，包括公共建筑、住房、基础设施，也包括迟福林院长反复强调，新一届政府放在第一位的人口城镇化，这个规模、速度、质量决定着中国社会发展的规模、速度和质量。城镇化、城市化的规模、速度和质量决定了中国经济社会发展的规模、速度和质量。

第二，我们想节约资源，实现两型社会，根本改善发展和环境之间的关系，根本克服资源匮乏和经济发展之间的矛盾，集约化是不可避免的。总体上说，人口向城市聚集是集约利用土地，节约人们生活所必需的占地面积。城镇化和城市化是集约利用土地资源必不可少的一个基本方向。

第三，积极加快推进城市化是当前解决诸多矛盾的一把钥匙、一条出路。过去数亿农民工是在一定程度上分享了国民经济和城市化推进的好处的。我们当然要看到，在这样一个历史进程中，他们面对着的巨大的不平等，以及在迁徙过程中不得不忍受的很多痛苦。例如农民工没有医保，不能接受平等的教育，春运的时候还要挤车回家过年，在城乡两地之间摆动，社会身份得不到承认等等。但首先与历史相比，他们享受了城市化的好处。2012年是中国历史上连续第9个粮食产量创历史新高的年份，但农民主要不是靠粮食增收，而是靠工资性收入，靠外出打工。流动给他们带来了增收的机会。农民工进城把大量的科技信息、城市文明带回了农村，让偏僻山沟的老百姓也知道还有现代化的城市，有便利的公共汽车，有出租车，有地下市政管网，有煤气灶。千千万万的农民工在城市和农村之间的摆动正在把工业文明的信息普及到农村去。

我们要积极推动城镇化，但是还要稳妥。根据历史经验，直至今天我们仍对城市的认识并不清楚、并不充分。一场汶川地震使我们知道，哪怕是县级城镇也必须有宽马路、大广场，因为那是减防灾的必要设施。城市危机一旦发生的时候，无论是自然灾害还是工业事故，都需要救援队伍与物资集结的地方，百姓疏散的通道。这次雅安地震让我们再次感到了宽马路大广场的重要。说到稳妥，其含义还包括，

我们需要总结经验，实现协调发展。我们的法律准备、政策准备、物质准备、社会心理准备都远不充分。比如迟福林院长讲到农民的土地补偿应该给多少钱，我们并没有基本的法律规定和相应合理的补偿标准。

第四，我们对城市接受农民工进城和让他们享受社会福利均等化的待遇，城市准备还远不充分。

第五，一批在过去10年里形成的社会既得利益集团并不希望城镇化、城市化成为一个农民工普遍享有的权利的城镇化。他们心目中的城市化、城镇化是积累私人的财富的城镇化，是获取更大的垄断机会的城镇化，是不断强化政府的权力城镇化。我们得积极稳妥地打破这样一些利益集团对改革和发展的阻碍，把城镇化与改革经济体制转型密切联系起来。

［作者系中国城乡建设经济研究所所长］

论中国的城镇化：路径选择及对策

宋圭武

城镇化是文明和进步的支点之一。100多年前恩格斯说过，250万人集中于伦敦，使每个人的力量增加了100倍。城镇化发展，无疑是经济繁荣的象征，也是其强大的动力。改革开放以来，我国的城镇化水平有了很大程度提高。城镇化也为我国现代化提供了强大动力。目前，我国城镇化如何进一步发展，下面笔者谈谈一些自己的思考和看法。

一、在制度层面，城镇化需要更加注重制度的公平建设

制度的善，是社会最大的善，而制度的善，核心是公平。另外，公平的制度，也是提高幸福度的有效途径。人的本质是社会属性，而社会属性更多体现在公平性方面。满足了公平性，也就更多满足了人的社会属性，从而也就让人在本质层面更有了成就感，这比非本质层面的满足会让人更幸福。但公平的实现也是一个过程，不可能一蹴而就。目前，推进中国城镇化建设，公平制度建设首先涉及户籍制度改革。如何改革户籍制度，城镇应有一套独特的模式。可不妨建立三元户籍制度，就是设立城市、城镇、农村三种户口制度，实行三种福利模式。城镇户口，是一个过渡，待条件成熟时，最终实现三种户口的统一化。另外，公平的就业制度建设也是一个很重要的方面。还有，城镇的管理制度也要更加民主化。要尽可能让城镇的有关决策多一些协商化和公开化，要让更多城镇居民有参政议政和表达权利的机会。

二、在产业层面，推进我国城镇化应以现代农业产业为主动力

产业是城镇的经济动力，没有产业，城镇化就是空壳化。在我国，笔者认为，应以建设现代农业产业为主动力推动我国城镇化建设，也就是说，我国未来的城镇类型，应以现代农业型城镇为主。

1. 我国的城镇化不能走西方发达国家的老路，因为二者的历史起点不同

西方发达国家城镇化的历史起点是海外广大的殖民地以及技术革命与工业革命，

是基本与工业化并行的产物，是工业化推动城镇化，城镇化又进一步推动工业化。而我国的城镇化，并不具备与发达国家相同的历史起点，所以，我国的城镇化建设，需要走出一条特殊的路子。前车之鉴仅仅是“之鉴”，并不一定要沿着前车之辙前进。

2. 我国的城镇化也不能走一些发展中国家失败的路子

我国的城镇化需要吸取发展中国家城镇化失败的教训，需要在城乡协调、工业和农业协调中推进城镇化。一些发展中国家，如一些拉美国家，之所以会产生过度城市化，产生所谓“拉美陷阱”，就是因为农业发展与城市化之间没有形成良性互动和良性循环，没有积极推动农业现代化，片面将工业化等同于现代化，在农业生产力没有得到提高的情况下，盲目推进工业化，导致城市人口爆炸，粮食供应不足，城市贫困加剧，国内购买力难以提升。事实证明，在农业相对停滞的基础上加速进行的拉美国家城市化，不仅使农村在发展中日益贫困，而且也导致了城市的贫困和危机，使城市化走入歧途。我国的城镇化建设，应尽可能要避免这种情况。

3. 我国的城镇化需要符合我国的国情

我国是一个人口大国，发展需要实现发展与稳定的有机统一。如何实现发展与稳定的有机统一，建设现代农业是关键。建设现代农业，可以有效保障粮食的供给，这是国家稳定的重要基础。国中有粮，民众不慌，一个人口大国，没有粮食的充分自给，是十分危险的。同时，有了现代农业，工业化的发展也就有了雄厚的基础。现代农业建设可以从多个方面促进工业的发展。从需求方面看，现代农业建设可为工业化提供更广阔的市场需求空间；从供给方面看，现代农业可为工业化提供更稳定的原料供给渠道和更低廉的供给成本。

4. 是应对人口红利减少的需要

国家统计局最近公布的数据显示，2012 年我国 15 ~ 59 岁劳动年龄人口在相当长时期里第一次出现了绝对下降，比上年减少 345 万人，这意味着中国人口红利消失的拐点已在 2012 年出现，这将对经济增长产生显著影响。如何面对这种人口红利减少情况，客观需要我们有新的发展思路。一是工业化的劳动力低成本扩张已经没有什么优势，工业化需要更加注重技术红利和制度红利；二是要更加注重农村和农业的现代化建设，应通过建设现代农业应对人口红利减少。

5. 是我国农业自身发展的需要

目前，我国农业比较效益低下，农民不愿从事农业，一些村庄土地撂荒严重，大量农民工进城，这既造成了城市发展的压力，也影响和制约了农村的进一步发展。要转变这一状况，要转变农业的弱势地位，就需要建设现代农业。

6. 是保护环境的需要

目前，我国农村的污染问题已十分严重，要改变这一状况，就需要实现一些农

村乡镇的产业转型，要淘汰一些高污染的企业，少发展工业，多建设现代农业。

7. 是推动我国城市健康发展的需要

以现代农业为主动力推进城镇化建设，有利于我国城市工业的健康发展。农村少些工业，可以减轻与城市工业争原料争资源的压力，这对提升我国城市经济发展水平十分有利。另外，建设现代农业，提高农业效率，有利于农民从城市到城镇的回流，这样可以减少城市的拥挤和农民的无序流动，对减轻运输压力，比如春运，以及加强城市社会的安全规范管理等，都十分有利。

8. 是真正发挥城镇化带动经济增长潜力的需要

城镇化若不以现代农业为主动力，城镇化对国民经济的推动作用就只有短期效应而没有长期效应。城镇化很可能就只有土地的城镇化而没有人口的城镇化，或者是有了人口的城镇化，但由于没有坚实的产业基础来支撑，最终导致城镇发展“空心化”，就像“拉美陷阱”一样，城镇化就会成为我国发展的“中国陷阱”，而非增长的潜力，最终城镇化就是人去楼空一场梦。

9. 有利于保护传统文化

在农村，建设现代农业，不同于进行房地产开发等，由于着眼点主要在土地的利用效率上，这对保护农村的古迹十分有利。在城市，由于农村得到发展，也减轻了城市扩展的压力，这对保护好城市文化古迹也提供了十分有利的环境。

10. 是城乡协调一体化发展的需要

未来我国发展格局，应体现如下特点：在城市这块，可考虑以工业化和信息化为主，同时，城市的工业应以无污染或少污染的企业为主；在一些无人居住的边缘地区，应主要布局一些重污染企业，这样虽然不利于经济效益增加，但大大增加了社会效益；而农村城镇化，应以现代农业为主要产业，最终形成城乡互补、城乡协调、城乡一体化发展的新格局。

11. 提倡以现代农业为主动力推进城镇化，并不排除其他推进城镇化建设的动力，比如第三产业、第二产业等

在建设城镇化的过程中，各地要根据实际，宜农则农，宜商则商，宜工则工。但从全国层面看，则必须要以现代农业为主动力。国家要对农村城镇发展现代农业产业进行各种形式的重点鼓励和扶持，对发展其他产业要积极进行规范和引导。

12. 在现代农业产业选择上，应大力建设循环农业、高产优质高效农业、休闲农业等

要让农村成为生态保护区和环境优美区，也要让农村成为一个休闲社区。和谐社会应是一个休闲社会，建设和谐社会，需要更加注重休闲。目前，我国已进入老龄化社会，建设休闲社会尤显重要。人的本质是追求闲，而不是追求忙。科学发展观，以人为本是实质和灵魂。建设休闲文明，更符合科学发展观的本质要求。

三、在生产组织形式选择上，落后地区建设现代农业尤其要注重发展国有农场

1. 落后地区发展国有农场的必要性

建设现代农业，由于基础条件不同，发达地区组织形式可以多元化，但落后地区农村，从实际看，积极发展国有农场应是一个比较好的选择，或首先注重发展国有农场要比发展家庭农场等会更好一些。

（1）落后地区农户普遍经营规模小，缺乏建设家庭农场的经济基础。在一些落后地区，农户土地经营规模一般在10亩左右，有的甚至更小（也有个别大的，但数量很少）。另外，一般家庭积累水平都很低，严重缺乏资金。在这样的经济基础上，农户自己要建设家庭农场，能力有限。

（2）落后地区农村空壳化现象严重，建设家庭农场缺乏人力基础。在一些落后地区，有技术专长或身体素质比较好的，一般大都到城里打工，留在家里的，主要是老人及儿童。而靠老人经营家庭农场，除了身体条件制约外，也缺乏现代的技术。

（3）落后地区农村市场机制不健全，客观要求政府应发挥更大主导作用。一些落后地区农村，除了经济落后外，在一些市场制度建设方面，比如在农业社会化服务体系等方面也比较落后，许多专业合作组织或服务组织是只有名，没有实。

（4）落后地区农村落后的基础设施建设也限制了农户生产规模的扩大，不利于家庭农场建设。比如交通落后、不利于产品销售等，这对建设家庭农场、扩大生产规模也不利。

（5）建设国有农场，可以有效利用小农户不能利用的土地。在一些落后地区农村，我们可以看到，有许多没有得到有效利用的土地，如一些盐碱地和荒沙地，对这些土地，若进行一些改造，也是可以利用的，但小农户对其进行技术改造的能力又不足。而建设国有农场，可以利用国有农场的技术优势和人力优势以及资金优势对其进行改造和利用。

（6）通过建设国有农场，也可以带动落后地区发展家庭农场。在国有农场的示范作用下，一些社会上的多余资本就会投资农场建设，这对发展家庭农场也有好处。

（7）通过建设国有农场，可以推动落后地区农村政治、经济、文化、社会全面发展。包括政治民主化、经济现代化、建设新文化及社会法治化建设，都会产生积极推进作用。同时，也有利于进一步巩固农村社会主义公有制地位。

（8）我国一些地区成功的国有农场，可为落后地区发展国有农场提供示范作用。目前，我国的一些国有农场，有成功的，也有不成功的。落后地区农村办国有农场，可以借鉴成功国有农场的经验，也可以吸取不成功国有农场的教训，少走弯

路，这也是优势。

2. 落后地区如何发展国有农场，需要采取综合对策

（1）政府要做好规划和论证。要组织有关专家学者，包括经济专家以及农业技术专家，要进行充分的实地调研和科学论证，要统一规划，做到科学有序建设。这里主要包括国有农场地址的选取、产业的选择，以及相应的市场销售等问题，都要做到心中有数，不能盲目上马。规划论证后，政府要统一投资建设。资金来源主要是国家拨款。为此，建议国务院专门设落后地区农村国有农场建设专项资金，专门用于落后地区农村国有农场建设和发展。

（2）要招募大学生到国有农场工作。除了新招募大学生外，一些落后地区有大学生村官，有三支一扶等，以后，也可考虑将这些大学生就业转移到国有农场方向。这有多个方面的好处：一是可以减轻基层行政负担，提高基层乡镇工作效率。据笔者调研，西部有些乡镇，30 年前一个乡最多有 20 多个人或不到 20 人，现在有的乡镇多达 100 多人，其实有很多人，包括一些大学生，都是为了解决就业才安置的。这么多人挤在一个乡镇，必然导致人浮于事，工作效率低下，财政负担也重。二是可以真正有效发挥大学生的优势。大学生的优势是技术和知识，而不是社会经验。让大学生当村官或进行三支一扶，其实对他们而言，更多是一个学习的过程，而不是一个发挥作用的过程。现在让他们进入产业领域，就可以有效发挥他们的技术专长，比如学农业的，就可以利用自己的专长进行农业生产，学销售的，就可以跑销售等。三是招募大学生到国有农场就业，这也为解决当前就业问题提供了一个新方向。四是为将来中国的职业农民建设奠定基础。以后在国有农场就业的大学生，就是职业农民。这也是我国农民以后发展的一个方向。同时，在国有农场就业的大学生，其待遇应与国家政府机关一样，另外，还可享受农村补贴或边缘地区补贴等。

（3）要规范国有农场管理。现在有些同志一听国有农场，就想到腐败，想到大锅饭，想到没有效率，解决问题就是一个“包”或“分”字。确实，一些国有农场是存在这样或那样的问题，但解决这些问题的途径不一定非要“包”或“分”，因为“分”或“包”也让农场丧失了规模优势和分工优势，可以考虑更多从管理制度改革方面着手。国有农场应建立更加科学和民主的体制和运行机制，包括民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等。另外，现在的国有农场，由于其产业都是现代农业产业，都是工厂化、市场化、规模化生产和经营，不像以前的国有农场，产业主要是传统农业，生产过程有一半是靠自然，这也就有利于运用现代化的管理方法进行科学规范管理。

（4）建设国有农场需要积极推进土地规模集中。问题是如何集中土地？可考虑如下途径：一是首先考虑撂荒地。政府要出面与这些有撂荒地的农户进行谈判，可以通过入股或长期承包的方式转移到国有农场。必要时，也可采取强制措施，因为

有个别农户可能会产生要挟行为，这在农村中也是经常有的事。同时，国家应制度统一的《土地流转法》来规范土地流转，要保证农民的合法权益，也不能让农民吃亏。二是要考虑主要靠留守老人及儿童耕种的土地。对于老人，有些还能干动农活的，可留在农场从事一些简单劳动，农场也给予一定的工资；有些已经干不动活的老人，可归养老院。对于留守儿童，可考虑政府统一集中管理，比如可考虑在乡镇设立一个留守儿童部，专门管理留守儿童有关事务，包括上学等，其经费由在外打工的父母承担一部分，一部分国家可考虑给予补贴。

（5）国家要完善农业风险管理体制。建设国有农场，如何有效规避农业风险，就是一个大问题，比如市场风险、自然灾害风险、技术改进风险等。传统小农户，对于市场风险和自然灾害风险，主要是采取兼业化、多元化来回避。对于技术改进风险，小农户规避的方式是谨慎使用。因为农业技术不同于其他产业的技术，受自然因素制约较大，另外人们对新的农业产品的认可也需要一个过程，所以，一般小农户倾向于更多采用一些成熟的技术。对小农户推广技术，更多需要国家来示范和引导，若榜样的效果好，推广就很轻松。小农户的上述经营方式或风险回避方式虽然有利于损失最小化，但也不利于收益最大化，但这种方式对抵抗风险能力弱的小农户而言，也是一种理性选择，无可厚非。国有农场和小农户相比，虽然抵抗风险的能力提高了，比如生产效率更高，资金更雄厚等，但风险也有增大的趋势。这就跟一个人一样，虽然你的身体更强壮了，但你需要面对更大风险的环境。国有农场风险增加的原因主要有：其一，由于分工和生产规模的扩大，其市场风险也就增大。经济学有一个原理，收益往往与风险成正比例。分工和专业化以及规模化，对提高效率有好处，但并没有减少市场风险，实际市场风险是增大而不是减少。其二，对于国有农场而言，自然灾害风险与农户是持平的，因为自然因素不是制度变革所能决定的。其三，国有农场的技术改进风险要比农户大。因为国有农场缺少了国家的示范引导过程。由于总体风险增大，这对于国有农场而言，就需要国家进一步完善风险管理体制来配套。如何完善，笔者建议应尽可能实现生产、销售、消费一体化。以前我们讲一体化，主要还是注重生产领域和流通领域内的一体化，包括农业生产的种植、加工和销售等一体化，但这种一体化并没有和消费领域连接起来。由于没有和消费领域连接起来，市场风险就并没有得到有效消除。如今要真正减少或有效回避国有农场风险，就需要和消费领域连接起来。如何连接，就是实现生产、销售、消费一体化。如何一体化，笔者建议实现三固定。一固定，就是国有农场的产品，应实现基本固定生产。也就是生产什么、生产多少，要尽可能固定化，不要轻易变来变去。二固定，就是销售渠道要基本固定。就是产品谁销售，固定化，不能无序，这也有利于防止假冒伪劣农产品泛滥。三固定，就是谁消费，要大部分固定。比如，甲农场的产品，可固定供应A、B、C三个单位。实现三固定，对食品安全建设也很

有利。最终对生产者、消费者都有利，总体是利远大于弊。当然，虽然通过采取一些措施可以减低农业风险，但农业风险总是存在的，比如自然风险，就很难回避。对此，建议国家在每一个县或农业比较集中的区域，设立农产品调剂中心。在丰收的年份，调剂中心平价收购储存，在歉收的年份，调剂中心又平价售出。尤其对于粮食、棉花等一些关系国计民生的大宗农产品，国家更应注意有计划调节。

（6）要鼓励进城农民工回国有农场工作。农民工到国有农场工作，身份可就地转变为城镇户口，享受城镇国家职工待遇，同时，这些农民也就变为职业农民。这样有几个方面的好处：一是可以提高我国现有城市的素质，防止伪城镇化，对城市发展也很有利；二是可以有效推进农村城镇化的进程，有利于实现真正的城乡一体化；三是也为农村没有考上学的年轻人提供了一个努力的方向；四是也有利于农民的职业化建设。

（7）国家要鼓励一些国有企业或大专院校，尤其是要鼓励一些农业院校及有关研究机构到农村办农场，这对企业、院校、研究机构、农村几方面都有好处。对企业，可以多一条获取利润的途径，有利于实现自身均衡稳定发展；对院校，既多一条创收的渠道，也多了一个学生实习的地方，还可以减轻国家投资负担；对科研机构，也有了更多的试验田可以进行农业技术推广；对农村，也有利于技术下乡和人才下乡，这对农户发展经济将会产生很大带动和示范作用。对于到农村办农场的企业、院校和科研机构，国家可在资金方面进行专项帮助。

（8）国家对国有农场的调控和管理要更多注重其社会效益，而不是经济效益。比如可以从保护环境、农村社会稳定、食品安全、高产优质等方面来考核国有农场管理者的业绩，而不是一味重视经济利润。对社会效益有突出贡献，同时经济效益也不错的国有农场管理者，要考虑优先提拔或重用。

四、在人文层面，城镇化要注重培育城市精神

什么是城市精神？西方著名学者宾格勒认为，城市精神是一个城市的灵魂。城市精神是一个城市在向世界展示她的人文与自然风貌的同时，展现出来的独特的、内在的风韵，是一个城市的灵魂，它应该是这个城市中各个群体的一种主体风貌。城市精神应该是多元的、丰富的、精彩的，它所表现的不仅仅是这个城市现在的精神风貌，还将充分体现这个城市的底蕴和未来图景。

1. 城市精神对城市发展意义是深远的

一个国家需要有自己的民族精神，一个城市同样需要有自己的城市精神。马克斯·韦伯说，任何一项历史事业都有一种无形的社会精神气质作为时代的精神力量来支撑，没有这一支撑，这项事业就难以完成。科特金认为，一个伟大的城市所依

靠的是城市居民对他们的城市所产生的那份特殊的深深眷恋，一份让这个地方有别于其他地方的独特感情。城市必须通过一种共同享有的认同意识将全体城市居民凝聚在一起。没有一个广泛接受的信念体系，城市的未来将很难想象。法国著名城市地理学家菲利普·潘什梅尔认为，城市既是一个景观，一片经济空间，一种人口密度，也是一个生活中心和劳动中心，更具体点说，也是一种气氛，一种特征或者一个灵魂。伟大的社会学家罗伯特·以斯拉·帕克认为，城市是一种心灵状态，是一个独特风俗习惯、思想自由和情感丰富的实体。

美国著名城市理论家刘易斯·芒福德认为，城市不只是建筑物的群体，它更是各种密切相关经济相互影响的各种功能的集合体，它不单是权力的集中，更是文化的归极。所以，刘易斯·芒福德认为，城市的定义，不在于它的物质形式，更重要的是它的传播和延续文化的功能。他指出，如果我们仅只研究集结在城市墙范围以内的那些永久建筑物，那么我们就根本没有涉及城市的本质问题。丹尼尔·贝尔表示，即使在后工业时代，城市的命运将依然围绕“公共道德概念”和“城邦的古典问题”而展开。

一般而言，城市精神应体现神圣、创造、诚信、宽容等理念。

2. 城市需要神圣，没有神圣，城市精神就没有灵魂

科特金将城市的特征高度概括为六个字：神圣、安全、繁忙。这里所谓神圣，属宗教层面的概念，广义可理解为道德操守的约束或市民属性的认同，是某城市赖以维系的精神支柱。科特金认为，一个没有道义约束或没有市民属性概念的城市即使富庶也不可能保持长久。

3. 城市需要创造，没有创造，城市就没有活力

科特金说，城市表达和释放着人类的创造性欲望。法国神学家雅克·埃吕尔认为，城市代表人类不再依赖自然界的恩赐，而是另起炉灶，试图构建一个新的、可操控的秩序。雅克·埃吕尔写道：“该隐创造了一个世界，他用自己的这座城市来代替上帝的伊甸园。”（雅克·埃吕尔：《城市的意义》丹尼斯·帕迪译，密歇根州大急流城，威廉斯·厄德曼斯出版社，1970，第 5 页）

城市代表了我们作为一个物种具有想象力的恢宏巨作，证实我们具有能够以最深远而持久的方式重塑自然的能力。城市寻求通过高高耸立的商业建筑和有灵感的文化设施来重新产生神圣地点的感觉。

历史学家凯文·林奇说：“一个突出的城市景观不过是一个轮廓而已”，在这个轮廓之中，城市居民营造着他们“全社会的重要神话”（凯文·林奇：《城市的形象》，马萨诸塞坎布里奇，科技出版社，1960，第 4 页）。

4. 城市需要诚信，没有诚信，城市发展就是无序和高成本的

诚信是秩序之本。《左传》以信为“国之宝”。孔子也说一个国家可以去食、去

兵，但不能去信，“自古皆有死，民无信不立”（《论语、颜渊》）。《吕氏春秋》有：“君臣不信，则百姓诽谤，社会不宁。处官不信，则少不畏长，贵贱相轻。赏罚不信，则民易犯法，不可使令。交友不信，则离散忧怨，不能相亲。百工不信，则器械苦伪，丹漆不贞。夫可与为始，可与为终，可与尊通，可与卑穷者，其惟信乎！”这就是说，一个社会的结构、秩序、行为规范应该真实无妄，才能使社会保持稳定；一个人的行为必须与自己的本性相符合，不能反复无常，只有这样，才能维持正常的社会秩序，建立正常的人际关系，保证社会生活有序地进行。

诚信是效率之源。在我国古代，讲“诚信”历来是对“良贾”的一项基本要求。《周礼·地官·司市》中载：“贾民禁伪而除诈”。另外，《礼记·王制》中也说：“布帛狄来表粗不中数，幅广不中量，不鬻市”。没有诚信，经济生活就无法有效进行。据研究，世界上很多国家经济落后都与缺少诚信有直接相关性。从实际情况看，讲诚信的经济功能是多重的。首先，诚信具有简化复杂的功能。诚信通过承诺的履行，消除了风险，减少了未来的不确定性，从而为人们的行为提供了一个稳定的选择空间。其次，诚信本身也体现为一种资本。经济学家赫希认为，诚信是很多经济交易所必需的公共品德；社会学家科曼也说，诚信是社会资本形式，可减少监督与惩罚的成本。再次，诚信为经济资源跨越时间和空间障碍进行最优配置提供了可能。诚信本身具有超越时间和空间的功能，这种功能在经济上的体现就是使经济资源可一定程度不受时间和空间的制约，从而实现经济资源在时间和空间两个层次上立体交叉式的综合配置最优化。

诚信是道德之根。诚信不仅是立国之本，也是立人之本。《春秋榖梁传》说：“人之所以为人者，言也。人而不能言，何以为人？言之所以为言者，信也。言而无信，何以为言？”我们追求仁、义、礼、智、信，其中信是最基础的范畴，没有信，仁、义、礼、智就是虚伪的，就是不可靠的。诚信作为人格追求的境界，主要有三个层次。第一层次是小信，即仅仅表现为自我的表里如一，信守承诺；第二层次是中信，即不仅要求自我守信用，而且能对与自我有关联的人进行信用的促生；第三层次是大信，即个人诚信将完全服务于全社会人类整体利益的目标，这是一种个人诚信的真正升华，这种境界将成为诚信人生的最高追求。

5. 城市需要宽容，没有宽容，城市就没有广阔的发展道路

海纳百川，有容乃大。马克斯·韦伯在《经济通史》中说，城市创造了政党和政客，因此创造了西方独有的政治形式；城市创造了艺术史、科技史的奇迹，希腊、哥特式艺术都是城市艺术，数学和天文学等科学思想从巴比伦、希腊的城市里孕育而出；城市使宗教文化发扬光大……由此可见，人类的政治文明、科学艺术、宗教文化都是在城市中成长或兴盛起来的。这里若没有宽容，就不会有城市的创造，也就不会有城市文明。

纽约的生机与活力与纽约所具有的宽容精神是密切相关的。在纽约，有着来自世界各地的文化传统，这些不同的文化风格构建了独特的纽约精神。巴黎没有宽容，就没有现在的巴黎。宽容使巴黎成为文学、绘画、雕塑等艺术领域的世界引领者和世界艺术中心。

6. 在中国，建设城市精神，需要突破权力本位与关系人文的双重围剿，重点需要培育敬畏意识

对于“敬畏”，东西方的许多贤哲都有过深刻论述。孔子曰：“君子有三畏，畏天命，畏大人，畏圣人之言”；朱熹特别强调“君子之心”应“常存敬畏”；德国古典哲学家康德认为有两样东西最值得人类敬畏，那就是“头上的灿烂星空”和“心中的道德律令”；德国现当代哲学家海德格尔敬畏的是“世界本身”：“畏之所畏就是世界本身”；法国当代哲学家保罗·里克尔在《恶的象征》中指出，“经由害怕而不是经由爱，人类才进入伦理世界。”对于城市发展而言，保持敬畏意识，意义是深远的。

五、在社会层面，城镇化过程需要大力加强法治建设

城镇化虽然好处多多，比如：规模化和分工化，提高了经济效率；多元化和自由的扩展也有助于新思想和新观点的产生；等等。但城镇化也伴随着严重的犯罪问题。

韦伯认为，城镇化产生了自我为中心、自我追求和追求物质的态度的危险——城市之间的不断移动的人口必然会遭受这些道德败坏的影响，没有人能够用冷静的眼光来看待这些——城镇越大，道德的凝聚力越弱。

美国社会学家刘易斯·沃思认为，规模越大的城市，人与人之间接触的机会越多，由于个人之间的互相依靠会涉及很多人，因此很少依赖于特定的某个人，因此，交流具有非个人特征，且是肤浅的、瞬息万变的，通常被简单地视为达到个人目的的手段；高密度的人口、快节奏的生活、无意识的流动等，导致功能失调的几率以及非正常的、病态的行为可能性会增加；另外，由于背景不同、类型不同的人口往往强调视觉的认同和象征主义，因此，居住区域成为身份的象征，由于没有共同的价值观和道德系统，金钱往往成为唯一的价值量度指标。

莫顿等（Morton and Lucia White，1962）认为，城市人口在生理上和心理上都没有乡村人口精力充沛、能干。城市是人种堕落的地方，城市生活是堕落的根源。

在城市化的早期发展中，英国犯罪率一直呈上升趋势。据统计，1819 年苏格兰因刑事罪被捕的只有 89 件，1837 年已有 3 176 件，1842 年增加到 4 189 件。贫民阶层靠打零工、盗窃、诈骗和卖淫维持最低生活水准。

在我国浙江省，从1998年到2001年1月底城市人口由1 636.76万人增加到2 277万人，年均增长5.9%。1998年到2001年犯罪率由480起每十万人增加到681起每十万人，平均增长14%。据有关研究统计，近些年在我国北京市，查处的犯罪案件比前些年增长近24倍，查获涉案人员增长17倍。在我国重庆市，1997年直辖初期，全市每年刑事立案（包括公安机关和检察机关直接立案）6万余起，其中发生在城市的约3.57万起，约占60%。随着重庆城市化的不断推进，从2000年到2006年，全市刑事立案在10万件左右波动，2007年到2010年刑事案件立案依次为162 549起、169 714起、202 309起、205 405起，逐年递增，总体上犯罪案件呈现出逐渐增长的趋势。

目前，在我国城市和城镇犯罪的主要特点有：一是流动人口犯罪问题突出，侵财型犯罪表现越来越明显。目前，我国流动人口十分庞大，成分复杂，素质偏低，他们既可能是犯罪者，也可能是受害者。二是犯罪越来越组织化、职业化。在城市犯罪中，以地缘、职业等关系为纽带而进行有组织的犯罪占据了主体地位，同时，这种组织的严密性日趋加强，甚至带有黑社会性质。伴随有组织犯罪的是犯罪职业化、专业化和聚敛钱财多样化。三是犯罪手段越来越高明，越来越高科技化。科技在推动经济社会发展的同时，也逐渐成为违法犯罪人员的重要的作案手段，特别是信息网络、计算机作为犯罪工具被利用越来越突出。

另外，在城镇化过程中，除了预防和对付犯罪外，加强法治建设，也是社会转型本身的需要。德国社会理论家滕尼斯认为，人类历史存在两个不同的阶段，第一阶段是礼俗社会，第二阶段是法理社会。礼俗社会组织的基本单元是家庭或靠血缘维系的族群，作用和责任是由传统的权威所界定，社会关系是本能和惯常的。合作为习俗所左右。法理社会的经济关系建立在个人之间的契约上，个人具有专门的角色；对于个人的回报不再是基于世俗的权力，而是基于竞争性的劳动力价格。劳动力成为市场中最重要的要素之一。对个人产生影响的不再是亲情关系，而是专业中的同行。家庭关系成为次要因素，社会关系是基于理性和效率，不再是基于传统。而城镇化过程，本质也是一个从礼俗社会到法理社会的转变过程，所以，社会转型客观需要加强法律秩序建设。

如何建设法治城镇？一是要加大对城镇居民的法律教育。目前，许多农民实际是法盲，加强教育和普法很重要。二是国家要根据城镇发展的实际，要逐步完善有关城镇的法律制度，做到有法可依。三要严格依法办事，做到违法必究，执法必严。

参考文献：

[1] 黄书建．论我国特色的城市化进程与城市犯罪控制模式的选择［J］．犯罪研究，2011

(2).

[2] [美] 布赖恩·贝利. 比较城市化 [M]. 商务印书馆, 2012.

[3] [美] 保罗·诺克斯, 琳达·迈克卡西. 城市化 [M]. 顾朝林, 等, 译. 科学出版社, 2009.

[4] [美] 乔尔·科特金. 全球城市化 [M]. 王旭, 等, 译. 社会科学文献出版社, 2006.

[5] [法] 菲斯泰尔·德·古朗士. 古代城市 [M]. 吴晓群, 译. 上海世纪出版集团, 2006.

[6] 宋圭武. 大国路径: 中国改革真问题探索 [M]. 中国经济出版社, 2012.

[作者系甘肃省委党校经济学部教授]

多维视角下的新型城镇化内涵解读

段进军　钟旭东　倪方钰

2008年欧美发达国家金融危机对世界发展产生了深刻的影响，它预示着全球经济进入新一轮结构调整中，而调整过程不是短期能够结束的，因此，我国建立在出口和投资驱动基础上的外向型发展模式面临着严峻的挑战。支撑城镇化发展的土地、劳动力和环境容量等传统要素的稀缺性表现得越来越突出。内外双重倒逼机制迫使我国城镇化必须转型，转型的实质就是寻找城镇化的新动力和新模式，也就是要走一条新型城镇化道路。新型城镇化内涵与传统城镇化相比应体现在五个方面的不同，即城镇化的新阶段、新模式、新动力、新战略、新目标。

一、从发展阶段上来讲，新型城镇化应实现由“化地”到“化人”的重大转变

我国城镇化主要表现在“化地”方面，即“土地城镇化”严重超前于“人口城镇化”。长期以来，我国城镇化处于快速发展阶段，特别是在“九五”和“十五”期间，城镇化出现了“冒进”态势[①]。这种冒进城镇化带来了严重的资源环境问题，并引发了严重的社会问题，改变了我国传统的城乡地域社会结构，这是“社会—空间”辩证法在我国的具体体现。许多政府过分追求城镇化指标，利用行政力量，片面做大城市规模，使土地城镇化远远快于人口城镇化，一些地方“要地不要人”的问题非常严重。1996—2008年，全国城市用地和建制镇用地分别增长了53.5%和52.5%，但农业户籍人口仅减少了2.5%。2000—2008年，21个省（自治区、直辖市）城镇用地增长率快于城镇非农人口增长率。部分地方为了扩大新增建设用地指标，背离城乡建设用地“增减挂钩”政策，擅自扩大挂钩规模，导致强拆强建、逼农民上楼等恶性事件时有发生。

“化地”不仅表现在空间的蔓延和扩张，也包括附着在其上政府办公大楼、宽

① 陆大道，等. 2006中国区域发展报告——城镇化进程及空间扩张［M］. 北京：商务印书馆，2007：1-4.

马路、立交桥、高速公路、铁路等交通基础设施的超前建设。我国著名的经济地理学家陆大道院士将其称之为“空间失控”[①]。他说，大规模发展交通运输建设是近年来我国各地区发展战略的重要组成部分，是 GDP 两位数增长的重要支撑。2008 年起，我国高速公路建设进入快速发展阶段。按照各地区的规划，全国高速公路的总里程要达到 18 万公里左右，许多省提出了“县县通高速”。我国许多省份的高速公路的长度和密度均超过了发达国家，高速公路网的规划规模与空间覆盖水平背离了其技术经济属性。远程城际高铁、大城市的城郊铁路系统的盘子过大，大项目上得过快。由于超大规模的交通规划和建设，导致交通投资占 GDP 的比重上升到 7% ~ 9%，这是很不正常的比例[②]。

由“化地”到“化人”的转变，是矫正我国资源配置扭曲的重要选择。天平偏向“化地”，势必要投入大量资金，基础设施的超前建设导致了大量资源的浪费。我们需要矫正这种资源的不合理配置，需要将资源投入到一种“化人”中来，要加快社会保障制度建设，加快收入分配制度改革，提高城乡居民收入水平。正如李克强总理所说：“扩大内需的最大潜力在城镇化”，但“城镇化不是简单的人口比例增加和城市面积扩张，更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由‘乡’到‘城’的重要转变”。只有这样才能实现社会结构的转型，进而推动经济结构的转型，实现国民经济的可持续发展。为了实现由“化地”到“化人”的转变，需加快农民工市民化进程，很好地利用“第二次人口红利”。“第一次人口红利”的利用形式主要是劳动力从农业转向非农产业，虽然转换了就业结构和就业身份，但其消费模式、社会身份没有转化，所以他们的消费贡献、对社会公共服务以及城市居住设施提出的需求还没有被充分挖掘。因此，应该把推进农民工的市民化，推进公共服务均等化，看做是对“第一次人口红利”另一半的挖掘。现在我国人口城市化率已超过 50%，而非农业户口人口的比重只有 35% 左右，中间还有 15 个百分点的差距，“第二次人口红利”开发将有利于我国内需的扩大，经济发展方式的转变。同时，也有利于促进我国城市和区域发展内生型模式的形成。

由“化地”到“化人”的转变，是实现经济可持续发展的重要基础。“化地”主要建立在投资和出口的基础上，而“化人”则需要建立在消费的基础上，只有实现了“人的城镇化”，不断地满足人的需求，才能为经济的可持续发展提供动力源泉。人的需求不仅包括物质方面，还包括大量精神需求，这是促进产业结构提升的重要源泉。我国城市和区域产业结构极为不合理，第二产业特别是重化工业的比重

---

① 陆大道，等. 2006 中国区域发展报告——城镇化进程及空间扩张［M］. 北京：商务印书馆，2007：1 – 4.

② 陆大道，等. 2006 中国区域发展报告——城镇化进程及空间扩张［M］. 北京：商务印书馆，2007：1 – 4.

过大，这与“化人”的滞后存在着必然的联系，人们的社会保障不完善，收入过低，将难以启动消费。但投资驱动必然带来大规模低水平的产业扩张，也必然带来一种高耗能的发展模式，2011年全国钢产量在8.86亿吨，占全球总量的45.5%。近年来，除个别年份外，每年钢增量在7 000万~8 000万吨。2011年全国水泥产量为20.99亿吨，约占全球总量的60%，水泥产量每年攀升，仅2011年就比2010年增加2.17亿吨。2011年全国能源消费总量达到34.80亿吨标准煤，以煤为主的能源消费结构没有变化。固定资产投资的弹性系数，在2004—2011年均为2.42，2009年高达3.6。这就是说，经济高速增长在很大程度上是投资拉动的。

最后，由“化地”到“化人”的转变，是回归城镇化本质要求。经过长期城镇化的快速发展，我们需要从价值层面回答城镇化的本质到底是什么？是“人的城镇化”还是“物的城镇化”？目前，我国城镇化在硬件方面可能都已超越于发达国家，但我们社会经济发展仍然滞后，我们的差距在哪里？毫无疑问是“人的城镇化”的严重滞后。“人的城镇化”严重滞后不仅扭曲了我国的社会结构，同时，也扭曲了我国的经济结构，并破坏了我国的生态结构。所以，新型城镇化应尽快实现由“化地”到“化人”的转变，这是支撑我国社会经济可持续发展的重要基础。

二、从发展模式上来讲，新型城镇化应实现由外生城镇化模式到内生城镇化模式的转变

我们的城镇化不能再简单地理解为规模型的城镇化，也不能再简单地理解为人口意义上的城镇化，城镇化转型是一个重大的课题并包含丰富的内涵，但首先需要考虑的是经济发展战略和城镇化发展模式的转型。“后发优势”是我们长期以来坚持的重要战略，在相当长时期内确实支撑了我国经济的快速发展，但现在“后发优势”变成一种“后发劣势”，人们养成一种心理的依赖性，缺乏一种制度创新的动力[①]。“后发优势”本质上是一种外向型经济发展模式。这种模式存在严重弊端，尽管“世界工厂”带来了发展的机遇、外汇盈余和就业，但也导致了“全世界污染中国”的局面、加剧了我国环境问题的严峻程度。我国的城镇化模式是建立在“后发优势”战略和外向型经济发展模式的基础上的，也具有典型的外生型特点。

著名城市规划专家约翰·弗里德曼将城市发展划分“城市营销”与“准城市国家”两种模式[②]。第一种模式是一种无情的零和游戏。他说奉献在跨国资本祭坛上

① 刘志彪．发展战略、转型升级与“长三角”转变服务业发展方式［J］．学术月刊，2011（11）：34－41.

② 约翰·弗里德曼．城市营销与准城市国家：城市发展的两种模式［J］．国外城市规划，2005（4）：28－35.

的祭品通常是低廉的工资、温顺的劳动力，“灵活和敏感”的地方政府，以及各种优惠政策——减免税收、免费土地、津贴等等。这是对这些年我国城市和区域发展的最恰如其分的描述。第二种模式是“准城市国家”，它关乎区域未来的方面，主张一种相当程度的自治，它更加强调的是类似于国家的角色。他还提出可持续发展与地区财富创造的问题。城市—区域不可能期望从自身外部获得一种可持续发展动力。要获得可持续发展，就必须牢固地给予它们自身的天赋资源。约翰·弗里德曼提出了城市和区域发展两种循环观。城市—区域的发展要想具有“可持续性”，就必须牢固地根植于它们自身的综合资源，它是不能够进口的。他认为在以下七个相关的资源领域或资本形式方面进行投资，对于一个城市—区域具有长期获得贸易收益的能力是非常必要的，主要包括人力资源、社会资源呢、文化资源、智力资源、环境资源、自然资源、城市资源等[1]。他深刻地阐述了区域和城市内生型发展模式的可持续性，批判了“城市营销”模式的不可持续性和它的短期行为。城市营销的理念对我国绝大多数的城市影响深刻。“交际花”是对当前我国大多数城市营销的准确描述、眼睛朝着外部，招商引资成为第一政务，为了招商引资扭曲了土地等生产要素的价格，不顾生态环境的承载力，严重忽视了区域和城市内部的财富创造。如果区域财富创造的内循环建立不起来，从长远来看外部贸易的循环也是不可持续的。

我国为欧美发达国家市场大批量的生产面临着严峻的挑战，这种大批量的生产主要依靠低成本竞争的产业集群支撑，并且这种集群在全球产业链中获取了极其微薄的利润。有人曾经归纳最容易没落的集群的特点：“完全依靠低价竞争，组织体系水平过低，进入门槛过低，缺乏技术创新系统，服务体系不健全”。我国大多数城市的产业区都是依靠逐底的低成本竞争。1996 年，美国《洛杉矶时报》对芭比娃娃玩具的全球生产与价值分配体系所做的一项调查显示：一个在美国市场上售价 9.9 美元的“芭比娃娃”玩具，其海运、仓储、营销、批发、零售和利润环节就占了 7.99 美元；在余下仅仅 2 美元的分配结构中，中国香港管理和运营中心占 1 美元，从日本、美国、沙特阿拉伯进口和中国内地市场采购的原材料占 0.65 美元，剩下的 0.355 美元才是中国工人的加工费——在全球玩具产业的价值链上，加工制造环节的附加值仅为 3.5%（Tempest，1996）[2]。关于加工贸易的类似困境后来被称为“芭比娃娃陷阱”。但随着中国劳动力等生产要素的不断上涨，这种低附加值的产业链在我国东部发达地区已经面临着严重瓶颈问题。

安永咨询服务 2012 年 9 月的一份报告显示，在过去 5 年中，中国劳动力和商品

---

① 约翰·弗里德曼．城市营销与准城市国家：城市发展的两种模式［J］．国外城市规划，2005（4）：28－35.

② 王缉慈，等．超越集群——中国产业集群的理论探索［M］．北京：科学出版社，2011：148.

成本都有显著增加。其中劳动力成本增长最快，仅从2007年年初至今，平均工资就提高了一倍多。与此同时，中国大宗商品的平均价格也增长了51%。其中，软性商品的价格增长了60%，金属增长了19%，能源类则增长了77%。另据一项不完全估测，中国的环境成本约占GDP的3%。但它带来的危害实际上是很难估量的，那些长远的环境污染影响，还没有完全呈现出来。新型城镇化必须通过新型的产业集群提升发展的内生性，要从供应链型的GVC走向基于区域的NVC，实现全球化和本地化的辩证统一，摆脱"代工—出口—微利化—品牌、销售终端渠道与自主创新能力缺失—价值链攀升能力缺失"的非意愿恶性循环的发展路径①。

三、从发展动力上来讲，新型城镇化应实现由投资出口驱动到消费驱动的转变

城镇化由投资、出口驱动转变为消费驱动，这是国内外经济形势变化和社会经济发展到新阶段的必然要求。过去我们一直提启动内需但内需一直启动不起来，其根本的原因在于广阔的外需市场空间支撑，我们没有一种倒逼机制来推动内需消费市场的启动。而且在时间点上存在着一种巧合，每当外部出现经济危机，我们都会把内需启动作为一种战略选择。比如1997年东南亚金融危机后，当时提出要启动内需，其中最重要举措就是房地产开发和一些重大基础设施的建设。在当时特定的历史条件下，这一战略举措起到了积极的效果，内部投资弥补了外需的不足，一方面使我国摆脱了外部市场的影响，同时，投资驱动的城镇化也在一定程度上支撑了我国经济相对快速的发展。2008年欧美发达国家爆发了金融危机后，我们也提出了内需战略，同时启动了更为庞大的4万亿救市计划，试图仍沿用过去的药方来医治一个病情不同的新病人，这不但不能起到好的作用，反而会促进低层次高耗能的产业进一步扩张，以及超越国情的超前基础设施建设，浪费大量的资源。其原因在于②：1997年出口导向型模式仍然处于"青壮年"发展时期，还有很大的发展空间，一旦危机过去，又会重新带动我国经济的发展。但是2008年后的欧美发达国家的金融危机宣告我国传统出口导向型发展模式已近尾声，如果再以基础设施和房地产投资来启动内需，只能进一步强化这种结构性矛盾，所以，发展模式转型的根本就在于启动一种消费驱动的城镇化新模式，消费驱动必须要求有良好的社会结构作为支撑，特别是中产阶级所占的比重，因此，收入分配制度改革理应成为新型城镇化最重要的选择。

---

① 刘志彪，于明超．从GVC走向NVC：长三角一体化与产业升级［J］．学海，2009（5）：59－67.

② 倪建伟，等．基于扩大内需背景的城市化战略创新［J］．人大复印资料，2011（3）：11－16.

根据美国耶鲁大学陈志武（2008，2009）教授的研究[①]，自 1995 年到 2007 年的 12 年里，政府财政税收年均增长 16%（去掉通货膨胀率后），城镇居民可支配收入年均增长 8%，农民纯收入年均增长 6.2%。这期间国内生产总值的年均增幅为 10.2%。我国政府财政收入高速增长所导致的一个结果是，从 1995 到 2007 年，去掉通货膨胀成分后，财政收入增加了 5.7 倍，呈现一种高速增长的态势，城镇居民人均可支配收入只增长了 1.6 倍，农民的人均纯收入才增加了 1.2 倍。近年来，在经济高速增长的同时，劳动者报酬所占比例下降更快。

另外，在我国国民收入初次分配中，劳动者报酬占比已经由 2004 年的 50.7% 降低为 2011 年的 44.9%，7 年下降了 5.8 个百分点，在政府财政收入超高速增长（近十几年每年增幅大都超过 20%）、企业利润率也有所攀高的同时，国民收入分配中劳动收入份额不断下降，结果自然是“国富民穷”。这是近年来我国最终消费率不断下降的根本原因。在国民收入分配中劳动收入份额不断下降的同时，我们可以看到政府固定资产投资率呈现大幅上升趋势，基本维持在 20% 以上，2009 年达到近 30%。

从国际比较来看，目前我国消费率太低，而固定资产投资率太高，积累与消费比例已经严重失衡。按照当年的价格计算，2011 年我国最终消费率为 49.1%，资本形成率为 48.3%，其中固定资本形成率为 45.7%。近年来，在中国经济高速增长的时期，最终消费率却不断下降。2000 年，我国最终消费率为 63.2%，此后十年间最终消费率一路下降了 14.1 个百分点，2010 年为 48.2%。2011 年最终消费率在金融危机后内需刺激政策下有所回升，为 49.1%。按照世界银行统计，目前全球平均消费率约 77%（美国消费占国内生产总值的份额为 86%，德国为 78%，日本为 75%），固定资产形成率为 23%。2011 年，我国的消费率比世界平均水平低近 30 个百分点，固定资本形成率比世界平均水平高 30 多个百分点。更令人感到触目惊心的是，我国消费率不仅远远落后于欧美一些发达国家，甚至和印度等发展中国家比较也有相当大的差距。

基于上述分析，我们可以看到在出口导向型的发展模式面临严峻挑战的时候，我们必须将消费作为经济发展的推动力，外部市场的萎缩和结构的变化必然倒逼我们去改变收入分配制度。以前的消费与投资的分配主要支撑着出口导向和投资的发展模式，如果转为内需就必须相应推动投资消费的比例的变化，否则启动内需和消费驱动只能是一句空话，同时也需要围绕着消费社会的建立，加快社会保障制度的改革，消费驱动经济的发展必然需要相应社会结构和经济结构的转变作为支撑。

---

① 陈志武．陈志武说中国经济［M］．太原：山西出版集团，2010：12－34.

四、从空间上来讲，新型城镇化要由“非均衡型”的城镇化转为“均衡型”城镇化，加快中小城市、小城镇发展，优化城镇体系空间格局

在今后一段时间内，城市空间扩张蔓延应转变为协调城乡空间结构为主的均衡的城镇化模式。以2008年市政公用设施建设固定资产投资为例，城市人均投资分别是县城的2.26倍、建制镇的4.48倍、乡的7.27倍和行政村的20.16倍。城镇登记体系和规模结构出现严重失衡。2000—2009年，我国特大城市和大城市数量分别由40个和54个骤增到60个和91个，其城市人口占全国城市人口的比例由38.1%和15.1%增加到47.7%和18.8%，而同期中等城市和小城市的数量分别由217个和352个变化为238个和256个，城市人口比例由28.4%和18.4%下降到了22.8%和10.7%。另外，快速的城镇化，在很大程度上是建立在对农村生产要素的吸附的基础上，导致我国农村的快速空心化和农村人口主体的老弱化。近10年来，我国城镇年占用耕地在300万~400万亩。因此，城市化的空间均衡是中国城市化进行过程中的发展方向，对于促进城市化健康、可持续发展具有重要作用。中国城市化的“非均衡”凸显、“城市病”出现以及农村“空壳村”问题的显露是“均衡型城市化”的现实动因，在城市进程中以及城市化模式抉择的形势下，实现城市的网络化、寻找最佳城市规模、实行农村“就地城市化”和优化产业空间、促进产业升级，已经成为我国实现均衡型城市化的现实策略选择[①]。

在未来城镇化的过程中，要改变城镇化的空间模式，遵循位置级差地租的客观规律，不能将所有的资源都投入到大城市和特大城市，忽视中小城市和小城镇的发展。因此，要不断地优化大城市的发展，加快中小城市和重点小城镇的基础设施建设，积极构建“特大和大城市—中等城市—小城市（包括县城）—小城镇—农村新型社会”为框架的城镇等级体系。要科学推进农村新型社区及中心村的建设特别是中小城市、小城镇在城乡统筹发展中发挥中重要的作用，以县域城镇化作为未来10~15年中国城镇化发展的重要环节。

五、从发展目标上来讲，新型城镇化应实现由“一维”经济目标到经济、社会和生态“三维目标”的转变

从“土地城镇化”到“人的城镇化”转变既体现着发展阶段的转变，同时，

① 张明斗，等．均衡型城市化：模式、动因及发展策略［J］．兰州商学院学报，2011（6）：53－57.

“人的城镇化”也是城镇化的最核心目标。城镇化战略内涵更应该体现在“人的城镇化”而不是“物的城镇化”，城镇化作为我们最重要的战略并不意味着城镇化成为实现 GDP 和政绩的工具。近几年我国城市规划界对城市规划学科性质的争辩其实就是对这种空间工具性所带来的负面效应的反思。其争论的实质反映出在城市发展过程中人文主义和科学主义、价值理性和工具理性之间的哲学争辩①。一些人强调“城市规划是一门科学”，与此同时，另一些人强调“城市规划是公共政策”，国家城市规划行政主管部门应积极推进城市规划的政策建构。这两种对城市规划的表述体现了城市规划思想史上的人文主义和理性主义。所以，认识城镇化内涵必须由“工具理性”上升到“价值理性”，由“理性主义”回归到“人文主义”。

从发展目标上来讲，新型城镇化应实现由“一维”经济目标到经济、社会和生态“三维目标”的转变，只有这样才能认识到城镇化的本质。无论是“一维”还是“二维”对城镇化的理解都有失偏颇。我们长期以来的城镇化是简单的一维城镇化，追求城镇化的“大跃进”，是一种典型的 GDP 主义主导下的城镇化，也是政府主导下的土地城镇化，以牺牲社会和生态环境为代价。这种大规模的城镇化强烈地改变了我国的自然和社会结构。但当其发展到一定阶段，必然受到资源环境和社会结构的限制。郑永年曾指出②，当前的 GDP 主义导向对于社会发展具有极大的破坏性。第一，GDP 主义进入很多社会领域，错误地把社会政策领域“经济政策化”。第二，GDP 主义盛行，社会政策就不可能建立起来。这主要表现在社会保障、劳动保护、教育公平、农民工权利等方面。没有社会政策，已经形成的中产阶级就没有保护机制，而更多属于中下层的人更难以上升为中产阶级。所以，GDP 是以破坏社会来保障经济增长的。

当这种“一维”的经济城镇化进行到一定阶段，势必会受到社会结构和资源环境的结构限制，要想取得进一步的可持续发展，必须要在社会、经济、和生态“三维”的目标取得平衡。因此，我们倡导的“三维”目标下的城镇化新趋势不仅是一种美好的理想，同时也是城镇化可持续发展所必须遵循的客观规律，是我国城镇化发展进入新阶段的要求。我们必须要把我们快速的城镇化速度降下来，由于满足经济增长和经济利益因素的同时，还受到社会公正和控制生态环境恶化因素的制约，使得发展会产生“外部不经济”，经济增长速度低于“二维空间”，更低于“一维空间”（即只要满足经济增长的要求，也就是可以最大限度地经济增长）的发展状态③。

---

① 陈锋．城市规划理想主义和理性主义之辩［J］．城市规划，2007（2）：11－12.
② 郑永年．保卫社会［M］．杭州：浙江出版联合集团，浙江人民出版社，2011：25－42.
③ 刘卫东，等．2011 中国区域发展报告——金融危机背景下的区域发展态势［M］．北京：商务印书馆，2011：1－11.

综上所述，城镇化进程中经济结构、社会结构和自然生态结构具有相互制约性和相互的促进性。合理的经济结构必须要有合理的社会结构来支撑，同时合理的经济结构和社会结构也受到合理的自然生态结构的支撑。畸形的经济结构必然伴随着畸形的社会结构和生态环境结构。新型城镇化必须要实现社会、经济和生态之间的协调发展，这是一种在三维目标下的高级协调。

［本文作者分别系苏州大学中国特色城镇化研究中心副主任；苏州大学东吴商学院副教授；苏州大学东吴商学院区域经济学硕士研究生］

切莫让城镇化建设误入歧途

宋亚平

改革开放以来，随着第一、第二、第三产业结构的积极调整特别是工业经济的不断提速，作为各种生产要素综合聚集的平台——城镇的建设呈现出了大干快上、一日千里的发展态势。以农民工为生力军的大量农村人口跳出“农门”，涌入城镇，使得无数城池如同变幻魔术一样从无到有、由小至大，森林般拔地而起。截至2011年底，我国的城镇化率已经达到51.28%，城镇人口为6.9亿，首次超过农村人口。其速度之迅猛，如同“神九”上天、“嫦娥”奔月。高速行进的城镇化建设，每年为GDP的递增幅度贡献了2.71个百分点，并于调结构、保增长、扩就业、增税收、惠民生等诸多领域对经济社会的持续发展产生了极其重要的作用。

我完全赞同城镇化发展战略，因为城镇化不仅可以拉动广大国民潜在的巨量消费内需，成为支撑中国经济未来20年乃至30年高速增长的最大“引擎”，而且还能够促进农业文明的大幅跃升、农民人生的亮丽转型、农村家园的梦幻变迁。面对这种方兴未艾、浩浩荡荡的城镇化进程，国人无不欢呼雀跃、一片赞叹之声。西方发达国家耗费上百年甚至数百年功夫才走完的城镇化道路，中国仅花30多年时间便取得了“潇洒走一回”的伟大胜利。在许多人眼里，农业增效、农民增收、农家子孙喜圆“进城梦”等璀璨光景的多重叠加，正在城镇化这卷美好画轴中徐徐展现。

当我们为巨大成就高唱赞歌的同时，也必须清醒地看到，一些地方的城镇化建设，没有很好地贯彻落实科学发展观的指导思想，更没有按照城市建设的客观规律办事，很大程度上只是一种以政府行政力量为主体，以财政脱贫致富为动机，以“摊大饼”式扩大外延为内容，以巧取豪夺农村土地为手段，以单纯追求人口的“城镇化率”为标杆的“造城”运动。这种粗放型的铺天盖地般的“造城”运动，从本质看并没有脱离传统“GDP主义”的巢窠，甚至就是旧计划经济的发展模式。虽然也给人们一种轰轰烈烈、热热闹闹、成效显著的感觉，却因为制度安排上的缺陷性与利益博弈中的非理性，很难维系城镇化建设的健康、稳定、协调与可持续的局面，并将给中国社会往后的改革与发展积累许多矛盾，留下不少陷阱。

一、当前很多城市与城镇之所以能够“横空出世”，往往不是本地区经济社会繁荣发展的自然结果，而是由政府通过行政手段“指腹为婚”的主观产物

古今中外，凡有城镇诞生，无非来自两种情形：一是因交通便利、资源丰富而自然形成的人口稠密之处；二是依靠产业集聚、商贸繁荣而逐步拓展的区域经济中心。至于凭借军事和行政手段所建立起来的权力据点，往往也能够在一定程度上“孵化”为城镇。然而，决定其能否顺利发育、健康成长、不断壮大的“遗传基因”，仍然须臾离不开“经济”这一最重要的源元素。

说到底，无论是城市还是城镇，都不是从石头缝隙里蹦出来的“孙大圣”，而是本地区市场经济发展到一定阶段后各种生产要素综合聚焦的客观反映，也是社会文明形态由传统农村向现代城市变迁的自然过程。发达地区的成功经验表明，城镇化建设就像一棵参天大树，需要本地区经济社会的繁荣昌盛来作为自己吸取营养以茁壮成长的“肥沃土壤”。因此，城镇数量的多少、城镇规模的大小以及城镇化推进速度的快慢，真正起决定作用的不是政府的行政动员、政策干预和财政投入能力，而是该地区经济基础特别是市场化、工业化的爆发力和支撑力。如果看不到这一规律性，任凭地方领导人“拍脑袋”去“造城”，那么，再多再大的城池也只能是无本之木、无源之水的神话，犹如沙漠上的大厦，迟早必然会坍塌。

问题却在于，因受心浮气躁、急功近利的思想环境的干扰，一些地方领导人觉得从培育社会生产力的基点做起，实在是一种既耗时又费劲的事情。如果充分利用政府巨大的行政动员能力与资源配置权力去“造城”，毫无疑问将是一条时间短、场面大、见效快、影响深远的最佳途径。所以，这些年来很多城镇包括不少中等城市之所以能够顺利来到“人间”，并非属于本地区经济社会发展经过“十月怀胎”而“一朝分娩”的自然结果，而是按照传统行政区划均衡布局的要求，由政府通过行政手段实施“破腹生子”的主观产物。从20世纪80年代中期开始，直到21世纪初，乡改镇、县改市、市改区和“撤地建市”等行为就像一股披靡全国的狂热风潮，人们至今对此无不记忆犹新。往往仅凭上级政府的一道“红头文件”，一座新城便“横空出世”的情景不胜枚举。

可以说，当前的这种城镇化模式仍然还是典型的计划经济。因为在哪里造城、造多少城、怎么去造城，很大程度上都是根据决策层的主观意志或迎合形势需求所刻意设计出来的。中西部地区某农业大县，60多万县域人口中真正的城镇居民不足20万人。因为地区行政公署驻在该县某镇，为服从“撤地建市”需要，镇改成中等市，县改成县级区，几十万农民则于一夜之间悄然“变身”成为非农性质的“城镇

居民”。没想到随后进行的农村税费改革中，中央财政转移支付的核算以农民“人头”为重要基数，区政府领导于是大呼吃亏，三天两头跑省政府，强烈要求“验明正身”，归还原来的“农业人口”。据我所知，诸如此类情况在全国各地绝对不是极少数，而应该具有一定的普遍性。

从行政区划的角度看，“星罗棋布”的建制城镇对周边农村实施有效的社会治理和就近提供均衡而便利的公共服务，无疑具有合理性。但从城市建设的基本要求上讲，它却缺乏作为一个现代城市所必需的发展“基因”和起码的扩张力，故而很难产生出对各种生产要素进行有效聚集的承载能量，也就当然缺乏辐射、撬动和引领周边地区经济增长特别是反哺农业、转移农民、造福农村、统筹城乡的综合潜力。这也是中西部许多地方一直想把城镇化的“蛋糕”做大，效果却总是不尽如人意的根本原因。由于在城镇功能“定位”上的严重偏差，一旦行政区划进行调整，这些作为政治中心的城镇便往往立即变为座座“空城”“烂城”“废城”。

以行政手段配置资源最大的优点是可以集中力量办大事；最容易产生的弊端，则是在强调均衡的过程中不知不觉地牺牲了效率与活力。就算政府“造城”不缺钱，甚至拥有“金山银山”一般充足的财力，但面对过度膨胀和超速推进的城镇化建设，总在不断地“撒胡椒面”，终究也有山穷水尽的时候。更要命的是：在现行的行政区划管理体制的纵容与保护下，众多城镇“平起平坐”、各自为政，争政策、抢市场、夺资源，个个都想“出头”，结果谁也做不大规模、成不了气候。如此“竞赛”下去，必然导致各种要素在低水平重复建设中严重浪费，基础设施和公用设施的投资成本高昂，城市功能不完善不健全，产业升级换代困难，创造就业的门路狭窄，内聚力、承载力、辐射力均无法跨越“临界点”，最后只能陷入恶性循环的泥潭。

其实，这种先天性准备不足、出生后又发育不良的“病态”症状不只是县域小城镇所独有，在许多中等城市和大型城市中也普遍存在。近年来，人们对于各地经常发生的城市基础设施建设“欠账”，导致雨雪成灾、交通拥堵、资源短缺、环境污染之类的事情似乎已经早已熟视无睹，至于人口膨胀、就业困难、住房紧张，文化、教育、卫生等民生建设严重滞后的现象则更是司空见惯了。

2000 年，我国的城镇化率只有 36.2%，城镇人口为 4.6 亿人。到 2011 年底，城镇化率已经提高到 51.28%，城镇人口已经达到 6.9 亿。10 年功夫竟然增长了 15 个百分点，实乃世界城市化历史上的奇迹。然而，很多地方的领导人对这种“超级速度”仍然不满足，而是希望“更高、更快、更猛”。一个年财政收入仅 4 亿元的县域，竟然要打造“东方迪拜”；全国有 200 多个城市，将自己定位为“国际大都市”。最近，福建、江西、云南、贵州、湖北等地纷纷出台城镇化体系建设规划方案，高调发布城镇化建设目标。其中，贵州省城镇化体系规划显示，2011 年全省城

镇城镇化率仅为35%，到2020年，城镇化率的预定目标将达到50%左右。这就是说，在剩余的8年时间里，全省每年的城镇化率必须保持2%的发展速度。近日又传闻，由国家发改委牵头，包括财政部、国土资源部、住建部等在内的十多个部委共同参与编制的，号称能拉动40万亿元投资的《全国促进城镇化健康发展规划（2011—2020年）》也即将出台。消息一披露，各地方政府无不"摩拳擦掌"，时刻准备"跑部进京"，抢夺新一轮的"饕餮大餐"。

我坚决反对"不作为"主义，崇敬克难奋进的精神，主张发挥能动性与创造性。但是，任何事物从量变到质变的过程都必须讲究客观条件，有条件固然可以随心所欲地"造城"，没有条件创造条件也要酣畅淋漓地"造城"就是犯险冒进。一些地方无视本地区经济与社会发展的阶段性，几乎像"刮风"般地掀起了一场类似"大办钢铁"的跃进运动，则让人也产生了一些担心。过去的粗放型发展模式已经带来了诸多明显弊端，留下了不少社会问题与隐患，如果不引起我们的高度警惕，就有可能旧的矛盾尚未解决，新的麻烦又一大堆，招致连锁反应，酿成不可收拾的局面。

国际上很多实例反复证明：当城镇的住房、教育、就业、医疗、养老等基本公共服务与社会保障无法支撑起庞大的城市人口规模的时候，各种"城市病"的衍生与漫延也必然无法避免。联合国人居署2012年8月21日在巴西里约热内卢市发布了一份《拉美城市发展报告》。报告指出，20世纪30年代起，拉美地区城市建设亦呈飞跃发展态势。至90年代，这些国家城市人口占总人口的比例基本上达到了80%，成为全球城市化率最高的地区，甚至超过了欧美发达国家。然而，由于经济、文化、社会等诸多领域配套工程的严重滞后，超前推进和过度扩张的城市化无法应对"人口爆炸"，最终导致大量贫民窟现象。贫民窟就像一个各种矛盾交织碰撞的"核反应堆"，使得生活环境不断恶化，城市暴力不断增多，两极分化不断加剧，从而引发出一系列的社会矛盾和冲突，并把国家的发展也由此拖进长期停滞的陷阱。

二、一些地方强力推动城镇化建设的根本目的，并非为了促进经济社会的科学发展，而是要通过"土地财政"的路径尽快让政府脱贫致富

如果将以政府行政力量为主体的"造城"运动的根本动机，简单地归结为追求本届任期的显性政绩与形象工程，这个判断恐怕缺乏客观公正和区别性，也冤枉了地方领导人对促进当地经济社会发展的积极性。但要说推动城镇化建设的直接目的纯粹是为了解决"三农"问题，则可能连他们自己也未必肯相信。谁都晓得，当前农业经济不仅在国内生产总值的占比中越来越小，而且于农村税费改革之后几乎很

少有财政税收贡献，甚至日益成为地方政府财政支出的巨大包袱。因此，尽管各个地方大家也高喊重视农业，关心农村，帮助农民，但那都是用来敷衍和忽悠上级的招数，实际上是雷声大，雨点小，或者是只打雷，不下雨。

还有一个铁的事实，即在当前的财税管理体制下面，地方政府权力、义务、责任三者之间不平衡不对等的现象经常发生，“吃饭财政”甚至“讨饭财政”的窘迫困境长期得不到有效改观。除了极少数经济特别发达的地区之外，绝大部分地方政府总在入不敷出、债务缠身的“苦日子、穷日子”状态中煎熬。在一些地方，不要说无钱投资搞经济建设，倘若能够按时足额给干部职工发放工资，就算是天大的幸事了。所以，尽快让政府自己脱贫致富，一直是这些地方领导人挥之不去的思想阴影和按捺不住的利益冲动。走什么路径才能使政府又好又快地脱贫致富呢？当然唯有狠抓工业与城镇项目建设，不仅可以在短期内迅速促进 GDP 的明显增长，而且还能源源不断地实现各种工商税赋与行政规费的大笔进账。如此名利双收的最佳选择，哪一个当书记、市长的不清楚明白！可以说，这就是许多地方政府之所以热衷于“造城”运动的主要诱因。

所以，2010 年底，江西省万载县热情接待前来讲学的中国社会科学院农村发展研究所专家的时候，针对社会舆论特别是知识分子对城镇化建设中经常出现“强拆”现象的不理解，县委书记在饭桌上借敬酒的机会满怀委屈地辩解说“发展就要强拆，不然你们知识分子吃什么？”如果委婉地表达这个意思便该为：不强征强拆，便不可能有城镇化的发展；假若没有城镇化的发展带来的财政税费收入，地方政府就无法给包括学校老师在内的干部职工发放工资。未料想此番应属酒席上的“牢骚”话被传到网络微博上，从而招致全社会众多学者猛烈的口诛笔伐。严格说来，我也坚决反对这种视百姓法权与利益如“草芥”的“强征强拆”办法。但是，万载县委书记背此“黑锅”实在有点冤，因为他就像丹麦安徒生童话《皇帝的新衣》中那个孩子讲了一句大实话，把城镇化建设中路人皆知的“遮羞布”给捅掉了。

推进城镇化，不说文化、教育、体育、卫生、社会保障体系的建设需要巨款投入，单讲公益基础设施与公共服务设施这些硬件建设，哪一样也都得大把大把地花钱。钱从何来？凡在基层工作过的同志都知道，以政府为主体推进城镇化建设，只要“经营”有方，非但不需要财政掏钱，反而还可以通过“以地生财”的办法来为本级政府赚个盆满钵满。

所谓“以地生财”，指的是政府通过对第一级土地市场的高度垄断，用尽可能低的价格把农民手中的农用土地征收过来，再以尽可能高的价格出售给开发商。这中间，每亩土地的价差一般都在数倍甚至几十倍左右。前任财政部部长谢旭人曾在记者会上透露，2011 年全国国有土地有偿出让收入 29 397 亿元，同比增长 106.2%。其实，这些年，地方政府的年度财政收入中，通过城镇化的路径来自农村

土地的贡献份额早已超过工商税费而雄居“半壁江山”，成为支撑地方经济社会发展的“滚滚财源”。国土资源部咨询研究中心算过一笔账，2009年占到48.8%，2011年则高达71.4%，为当年国家GDP总量的7.3%。可以说，愈演愈烈的“土地财政”使得政府在城镇化建设中越来越深地陷入了追求外延扩张的恶性循环。这个“病症”不独中小城市有，省会城市与省级都市照样有。

在绝大多数地方，由于土地收益绑架了政府，故巧借统筹城乡发展的东风，挂“羊头”，卖“狗肉”，只“统”农村土地资源，不“筹”农民公共服务，即“只要地不要人”的事情，可以说是个有目共睹、众所周知的普遍现象。据国土资源部副部长胡存智讲，1990—2000年，我国城市建设用地面积扩大了90.5%，但城镇人口仅增长52.96%，土地城镇化速度是人口城镇化速度的1.71倍；而2000—2010年，城市建设用地面积扩大了83.4%，但城镇人口仅仅增加了45.1%。如果再考虑约2亿多生活在城市却没有城市户籍的人口并不能充分享用城镇用地的情况，实际上土地城镇化的速度应该是人口城镇化增速的两倍有余。土地的城镇化速度之快，远远地把人口的城镇化甩在后面。在一些地方，城镇化建设不但没有遵守“布局合理、特色鲜明、用地集约”的原则，反而演化成为大规模的“圈地运动”，还惹出了许多骇人听闻的“强征强拆”风波。

地方政府对土地财政的高度依赖，恐怕也是我国城市房地产领域投资“热浪”滚滚、“高烧”不退的重要原因。多年来，像北京、上海、广州、深圳等一线城市的房价屡创新高、让人瞠目结舌的事情已经让人见怪不怪了，就连许多名不见经传的二、三线城市，房价也在与时俱进、不断飙升，昂贵到让绝大多数老百姓听而生畏、望而却步的程度。从1993年起，国务院密集出台了各种房地产市场调控政策，可谓是三令五申、旗帜鲜明。然而，有些地方政府却以“遵循市场规律”为盾牌，与中央的基本精神玩“太极拳”，搞“躲猫猫”，竭力保护本地区房地产市场开发，从而使得许多天价“地王”记录刚刚粉墨登场便又被频频刷新。凡以抑制房价上涨过快或者房地产投资过热为目标的调控，之所以最终都难以达到预期目标，原因很简单：城镇化建设中的土地收益与各种税费征缴已经成为地方财政最重要的“源泉”。在这种情况下，要期待地方政府能够步调一致、积极配合，无疑等于与虎谋皮。

现在，全国各地都设立有诸如城市建设投资公司、城市建设开发公司、城市建设资产经营公司等不同类型的官办机构，作为政府专门用于城镇化建设的融资平台。这种融资平台的主要业务就是和国有银行一起“倒卖”农民的土地，掠夺农村的财富，美名曰“经营城市”，实质上就是“空手套白狼”。据2011年6月国家审计署发布的审计结果公告，截至2010年底，全国地方政府性债务余额107 174.91亿元。这些债务未必都是城镇化“惹”的祸，但大部分与“城投”机构有直接关系。在我

调查过的6个县级市和4个地级市中，所有融资机构均已经债台高筑，少则数亿元、十几亿元，多则达几十亿、上百亿元。一旦高速行进中的城镇化有所“闪失”的话，其后果很有可能就会像美国的“次贷危机”一样产生出多米诺骨牌效应。如此只顾当前、不管长远，酣畅淋漓地借钱“造城”的搞法，或将成为严重影响今后经济社会稳定发展的一个“定时炸弹”。

三、城镇化建设确实减少了农村劳力剩余，帮助农民实现了一定增收，但也导致生产要素如同“一江春水”流向城镇，演化为摧毁“三农”的负能量

必须承认，自20世纪90年代开始，数以亿计的农民大军连续20年来成群结队、浩浩荡荡地涌入城镇为“稻粱谋”，逐步衍化成了堪称世界奇观的“中国农民工”现象。进城务工确实使得各地众多农民每年的人均纯收入呈直线上升、高速增长之势。2011年，全国农民人均纯收入6 977元，2012年则可达到7 900元左右，再创历史新高。其中，工资性收入已经超过家庭经营性收入而成为让决策层刮目相看的“大头”。以湖北省为例，“十五”期间，工资性收入年均增幅为15.67%，“十一五”期间，增幅更达到了18.69%，对全年农民增收的贡献率为50.3%。2012年，湖北省农民的人均纯收入中，家庭经营收入的比重已降至40%以下。

因为有此骄人的业绩，很多接受我采访的政府官员几乎都津津乐道地讲，乘城镇化之东风外出务工是当前农民大幅度增收最为有效、也最为理想的路径。在他们看来，“打工经济”不仅是推动农村土地流转、促进农业规模经营，实现工业化、城镇化和农业现代化的“涡轮机”，更是引领农民脱离贫困、追求幸福，最后必然发财致富的“油气井”。为了坚定农民外出打工的信念，有些地方的基层干部以夸张的手法描绘着进城打工的“良辰美景”，诱导农民“破釜沉舟”地扔掉家里那“一亩二分”责任田，动员他们解放思想、打碎“桎梏”，奋不顾身地走上进城打工的金光大道。

现在一些农村的田埂上与民房的白墙上，经常可以看到乡镇干部用石灰水刷写的标语：“在家种田，不如外出挣钱；要想奔小康，必须背井离乡”。我认为这完全是一种让人苦涩不堪的黑色幽默。古人曰：“安土重迁，黎民之性；骨肉相附，人情所愿也。”农民为什么会违背“安土重迁、骨肉相附”的本性，背井离乡、抛妻别子去打工呢？说到底，还是为生计所迫。由于农业的经济效益大大低于社会平均利润率，农民种粮植棉不值钱，养猪养鸡不赚钱，凡涉农劳动稍有不慎还亏钱的现象正在成为一种社会哀怨。为了挣钱养家糊口，农民不得不抛妻别子、背井离乡去“闯荡江湖”。他们白天干的大多都是些脏活、苦活、累活、险活儿，晚上则撕心裂

肺般地思念着故土的骨肉亲人。有人说，农民工在家乡盖的房子长期被老鼠居住着，自己却在城里挤占本该是老鼠睡觉的地方。这个比方很形象，但也让人很心酸。

我的博士研究生曾经问我：农民入城进镇打工有前途吗？我回答说，至少在传统的城乡二元社会结构的制度性约束没有被彻底打破之前，绝大多数农民工不可能有什么光明的未来。虽然他们为所在城镇的建设与发展付出过大量的心血与辛勤的汗水，但传统的城乡二元社会结构的体制机制就像一道深不可测的壕堑和一堵高不可攀的城墙，始终把广大农民工阻挡在城镇的外头。2008 年，沿海某省曾经出台农民工落户城镇的几项政策：一是获得地级市以上党委、政府表彰、嘉奖或授予荣誉称号；二是取得技师以上职业资格证书；三是连续缴纳社会保险费满 2 年；四是带高新技术成果并创办有企业；五是在就业地拥有合法产权的住宅。我敢肯定，能够同时具备这五个条件的人，绝对不是农民工。就算有，也属于凤毛麟角，不足以彰显该政策的普遍意义。

所以，对于绝大多数农民来说，外出“打工”的初衷，实在不是出于一个玫瑰色的“发财梦”，更不是奢望做一个洋气阔绰的“城里人”，而是为了寻求增收之路才无可奈何地到处闯荡。我身边不少亲戚在沿海地区打工很多年，把青春留给了沿海城市，把税收献给了地方政府，把利润送给了企业老板，最后带着一身伤病回到湖北的老家农村。其实，像这样由命运任意摆布，像浮萍一样随波逐流，被业主招之即来、挥之即去的匆匆“过客”在全国各地比比皆是，数不胜数。2008 年世界金融危机时，东南沿海地区就曾有 2 000 余万农民工卷着铺盖被“撵”回老家。我估计，倘若日后经济形势再现“风吹草动”，首先遭受“牺牲”的社会群体，照旧还会是我们的农民工。

尽管城镇化建设在转移农村剩余劳动力，特别是在解决农民持续增收的问题上确实作出了巨大贡献，但从宏观与长远的角度上看，代价亦是非常惨重的。一是农业领域比较效益差的状态没有随着城镇化的高速发展得到改观，反而越拉越大；二是大量青壮年农民外出打工使得留在农村的劳动力素质急剧下降，“空心村”越来越多，务农者多是“386199 部队”，给人平添出“明天谁来种田”的无限担忧；三是滥征滥占耕地与广种薄收甚至撂荒不种的现象日趋严重，国家粮食安全正在逐渐丧失根本保证；四是在移民建镇、迁村腾地、合组并居等一股股“龙卷风”的扫荡下，许多不可再生的承载着中国农耕文明的传统农村正在不断消失。这些因素必然对当前农业生产的繁荣与今后农村经济的发展造成直接而巨大的消极影响。同时，还引发出了诸如留守老人、留守妇女、留守儿童等一系列复杂的农村社会新矛盾与新问题。最近发生的贵州毕节市五个在垃圾箱内因避寒而被窒息“闷死”的小孩，其父母都在深圳打工。据调查，目前因缺乏父母经常性爱护和有效管教而辍学甚至成为“问题青少年”的孩子中，80% 属于农村留守儿童。

思想认识是方针路线的源头。思想认识差之毫厘，方针路线便谬之千里。新中国成立之后，我们曾一度把工业化与城市化作为国家经济建设的“主战场”和压倒一切的重中之重，视农业与农民为原始资本积累的主要对象，对农业、农民、农村推行多取、少予、限制的政策，遂使两者之间严重失衡。这种依靠牺牲农业的繁荣、剥夺农民的剩余、瓦解农村的社会为惨重代价的工业化与城市化，其结果不仅让中国当前的“三农”问题陷入了长期难以自拔的窘境，而且更导致了工业化与城市化的发展进程因缺乏农业与农村的有效支持而无法具备可持续性。

历史的教训充分证明：工业与农业、城市与农村、市民与农民是一个健康的社会形态得以协调、平衡、可持续发展的两大基础性力量，本应该相互支撑、相互促进、相得益彰，而不能搞你亲我疏、厚此薄彼、相互分割，更不可“逼上梁山”，形成“你死我活”的斗争格局，最后妄想通过工业化和城市化的途径来消灭农业和吃掉农村。我敢说，如此愚蠢的“路线图”不仅绝对行不通，而且迟早必然遭“报应”，因为他们之间是一种“一荣俱荣、一损俱损”的利害关系。

所以，针对长期以来许多地方一直存在的追求“两化”、消灭“三农”的错误，党的十六大以来拨乱反正，提出了“新型城镇化”的概念。要求各地坚持以人为本，走科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、大中小城市和小城镇协调发展的路子。党的十八大则在政治报告中更加明确地指出：统筹城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。要求把城镇化建设的逻辑起点，放在增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣的基础之上。按照“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”方针，加大强农惠农富农政策力度，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。在完善城乡发展一体化体制机制上，要着力于城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

由此可以看出，党中央对于城镇化的重要战略抉择，很大程度上是为了根除农业发展慢、农民增收难、城乡二元结构顽固，城乡差距越来越大这一特殊的“三农”顽疾所采取的“中西医”综合“诊治”行动。可以说，“城镇化”在这里更多地表现为一种“平台”与“载体”的效用，基本内涵是统筹城乡，主要路径则是与新型工业化、信息化、农业现代化保持“四化同步”。所以，我们推行的城镇化，与国际一般意义上的“城市化”有明显区别，属于是一个具有鲜明中国特色的理论概念和政策工具。

因为有这个特殊的时代背景，我觉得许多地方领导干部应该严格遵循科学发展观的要求，重新反思本地区城镇化的功能定位，深刻吸取过去的负面教训，既不可死搬硬套所谓先进发达国家的成功经验，也不能任由急功近利与实用主义操纵自己

的良心。在城镇化的进程中，虽然各地情况千差万别，很难找到一个放之四海而皆准的通用模式，但有一个不容突破的管总原则与根本底线，这就是必须坚持实事求是的思想作风，走有中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化的协调与同步发展。凡恪守本原则者，城镇化建设一定通达顺畅；凡超越该底线者，城镇化建设便有可能步步惊心、危机四伏。

[作者系湖北省社会科学院院长]

以转型改革走新型城镇化之路

——第 77 次中国改革国际论坛综述之一

张　飞

2013 年 4 月 27 ~ 28 日，由中国（海南）改革发展研究院、德国国际合作机构合作举办的“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第 77 次中国改革国际论坛在海口召开。来自德国、越南、柬埔寨、老挝、吉尔吉斯斯坦、蒙古等国智库的专家学者介绍了本国城镇化的进展与挑战。

一、探索市场经济条件下的城镇化

与会国家大多都经历了由计划经济向市场经济的转型改革，一些国家还经历了城镇化的倒退，目前是在市场经济条件下探索各自的城镇化道路。

阿塞拜疆“城市倡议”智库战略规划专家贾法利指出，20 世纪 90 年代，苏联解体给阿塞拜疆经济造成极大的影响，1991—1995 年，经济继续 5 年呈现负增长，城镇化率也随之下降。近几年来，以石油为重点的工业快速发展，经济呈现快速增长势头，城镇化快速提升。2002—2010 年，阿塞拜疆是世界经济增速最高的国家，到 2011 年，GDP 总量达到 550 亿美元，人均 GDP 达到 7 000 美元，总人口约 900 万。其中，首都巴库人口约 330 万，是欧洲城镇化率最高的地区之一，也是高加索地区主要的经济和商业中心，GDP 占全国的 90%，本地区的财政收入约占全国的 85%。

吉尔吉斯斯坦投资信贷银行城镇建设顾问尤森诺夫先生指出，1979 年以来，吉尔吉斯斯坦城镇化率开始下降，尤其是苏联解体后的几年，城镇化率下降速度加快。2012 年，城镇化率为 33.9%，人均 GDP 仅为 1 158 美元。目前，吉尔吉斯斯坦有 31 个城市，其中 77% 是小城镇，这些小城镇的人口均在 5 万以下；首都比什凯克和南部城市奥什聚集了全国 60% 的城镇居民。

乌兹别克斯坦内阁宏观经济预测研究院代理副院长尤拉霍诺夫指出，乌兹别克

斯坦人口达到300万，城镇化率达到54%。2009年，政府颁布实施《农村发展与福利》法令，近3年来建成23 600间现代住宅；2013年，还将有1万套住宅建成；到2015年，将有4万套住宅建成。

越南中央经济管理研究院副院长陈金钟强调，城镇化是越南发展过程中的重要因素。20世纪90年代，越南只有500个城镇，到目前城镇数量已经达到760个，但越南城镇化率还低于40%。近10年，越南城镇化发展迅速，尤其是河内与胡志明市，这两大城市的人口大约占城镇总人口的1/3。其中，河内土地面积大约33.4万公顷，胡志明市土地面积大约2 095平方公里；2011年，河内GDP总量占全国的13.85%，胡志明市GDP总量占全国的47%。这两大城市城镇化的主要特点有：一是城市居民生活水平提升，比较低的贫困发生率；二是城市发展面貌改观，高楼大厦、高科技普遍运用等；三是基础设施全面提升，如水供给、交通等；四是没有出现大面积的贫民窟。

蒙古国立大学经济学院波洛玛教授指出，受国际金融危机影响，蒙古经济从10%左右的增长迅速降到负增长，但2009年以来，蒙古经济呈现很好的恢复势头，2011年经济增速高达17.4%。1950年以来，蒙古城镇化进程开始稳步提升，到2011年，城镇化率达到66.2%。蒙古城镇化进程快速提升，主要是依靠网状迁移与城市周边地区的快速发展。20世纪90年代以来，大量劳动力从农村迁徙到城市，最大的民工潮是从西部到乌兰巴托。目前，乌兰巴托是蒙古人口最密集的城市，全国45%的人口和50%以上公司都集中在乌兰巴托。

老挝国家经济特区委员会规划司副司长科豪特非特内先生介绍，老挝将经济特区作为推动地区一体化及减贫的重要工具，目前，老挝有10个正在建设的经济特区，经济特区的一个重要目标是建设新的城市中心。比如，首都万象的一个经济特区，成立于2011年，投资规模达16亿美元，占地面积为365公顷，分为8个区域。这个经济特区要发展成为一个城市，作为旅游业、外贸和服务业中心，从而发掘老挝丰富的传统文化。

柬埔寨商务部国际贸易司司长施非克指出，柬埔寨80%的人生活在农村，20%的人生活在城市，城市人口增长率为2.5%，农村人口增长率为1.3%，预计城市人口将越来越多。

二、亚洲新兴经济体城镇化面临转型的挑战

与会专家就本国城镇化转型过程中面临的农民工问题、住房问题、交通问题、空气污染等问题进行了探讨。

（1）地区差距拉大。诺斯里瓦瑟纳指出，根据世界银行报告，2008年，老挝基

尼系数为0.3674，属于贫富差距比较大的国家。一是北部与中南部地区、湄公河地区与中西部地区之间的贫富差距巨大；二是北部的贫困发生率比中部和南部地区高12%。目前，农村贫困发生率仍然很高，农村贫困发生率从1993年的52%下降到1998年的43%，到2003年下降到38%。虽然如此，农业劳动生产率比非农产业低4～10倍，农村生活水平远低于城镇。

（2）环境污染严重。陈金钟强调，胡志明市和河内的环境污染严重，主要表现在：一是施工废弃物随便往河里或公共区域倾倒；二是下水道薄弱造成污水四溢，胡志明市75%的区域被雨水淹没超过2.5米，影响了27.7%人口的正常生活，河内的排水系统只能满足35%的需求；三是空气质量达到警告级别，河内的粉层浓度高出周边地区的1.5～3倍；四是绿地面积大幅减少，1995年，河内有110个湖泊，面积达2 100公顷，到现在仅剩下70%，而且没有增长任何新的湖泊。

波洛玛指出，蒙古城镇化面临环境承载的压力：一是产生环境危机，影响到人的健康与安全，尤其是贫困地区的居民；二是空气和水质量下降，土地退化；三是固体废弃物增多。

（3）人口分布失衡。陈金钟指出，随着城镇化进程加快，越南大量人口从农村迁移到城市，使得人口和劳动力分布失衡，农业用地大幅减少，城市就业压力增大。

尤森诺夫指出，1920—1990年，吉尔吉斯斯坦城镇化是工业化的结果，1990—2010年，限制工业化阶段是个逆城镇化的过程。第一，大量人口从农村主要流向首都比什凯克和南部大城市奥什；第二，1991—2012年，通过村庄重组到城市来促进城市发展几乎不被支持；第三，小工业城镇的问题是只能生产单一的产品。

施非克指出，柬埔寨经济发展比较慢，一个重要原因就是劳工问题。随着城镇化进程加快，城市劳工价格越来越贵。在金边附近，雇佣一个工人需要200～300美元，在农村只需要100美元，而且还可以使农民“离土不离乡”。同时，城市在资金、社会制度以及人力资源等方面都面临挑战。

诺斯里瓦瑟纳指出，老挝人口的快递增长对万象的优质的公共服务提出严峻挑战，例如许多神职人员与政府公职人员开始由市内向21公里外的市郊迁移。

（4）基础设施薄弱。尤森诺夫指出，在前苏联时期，吉尔吉斯斯坦城市繁荣主要依赖于国有企业的基础设施建设。20世纪70年代，城市基础设施建设未能与人口增长保持同步；1994年实行住房私有化后，政府不再出资维修基础设施；20世纪90年代中期，城市一些土木工程设施开始倒塌，地方政府因财政吃紧无力维修。

诺斯里瓦瑟纳指出，由于大部分是山区，老挝大部分人口以农业为生，有2/3的家庭至今未用上电，有一半的村庄没有安全的供水，近一半的村庄无法在雨季全天通行。

（5）中央地方职责划分不清。尤森诺夫指出，吉尔吉斯斯坦从20世纪90年代

开始向地方政府分权，但由于中央与地方政府职责划分不清，导致地方政府出现财政赤字，无力支撑基础设施建设。

三、寻求更高质量的城镇化道路

针对城镇化转型过程中面临的问题，与会专家就寻求更高质量的城镇化道路，实现包容性增长提出了建议。

德国国际合作机构驻华代表处副首席代表施泰格认为，我们不仅仅把城市看成是一个增长的中心，重要目标是建设创新城市、绿色城市、节能城市和面向未来的现代城市。

崔勋指出，城镇化对政府而言，就是解决大城市的内部问题，比如农民工的问题、环境破坏问题、贫困问题，低收入群体的社会保障问题等。问题在于，一方面强调减少政府负担，另一方面政府又要提供好的公共服务，因此，需要建立一个新的政策组合。从区域协作的角度看，可以采用一个区域性的发展框架，允许不同的利益方参与这个框架，针对特定的发展目标来调动和筹集资金。

贾法利指出，转型国家特别是前苏联国家，解决人口迁移问题，必须提高城镇化的程度。第一，我们需要大型城市，也需要二级城市，比如说地区的经济中心；第二，通过财政和国家投资来促进城市的发展；第三，在转型尚未完成的情况下，需要通过发展自由市场来发展经济。

陈金钟指出，越南的城镇化要与经济增长速度相适应，尽快出台城镇化的法律，实现经济、社会和环境协调发展。对于胡志明市与河内两大城市，一是大力发展交通基础设施；二是建设城市住宅；三是建设环境友好型城市和生态城市。

波洛玛教授建议，实现蒙古城镇化可持续发展：一是制定城市发展战略；二是培育公众的环境意识；三是促进环境保护体制改革；四是重视个人在城市环境可持续中的作用。

桑库认为，乌兰巴托要实现可持续发展，一是控制人口向乌兰巴托迁移；二是发展卫星城；三是大力发展经济和社会基础设施；四是出台住房保障政策；五是加强原有房屋的改造；六是发展交通运输；七是制定相关法律。

[作者单位：中国（海南）改革发展研究院]

第二篇

新型城镇化核心是人口城镇化

推进规模城镇化向人口城镇化的转型，伴随着深刻复杂的利益关系调整和政府发展理念的重大变革。对此，需要进一步约束政府自身利益倾向，需要进一步解放思想，打破传统城镇化的旧观念、旧框框，需要进一步改变政府的增长主义倾向，以充分、持续释放人口城镇化的“最大潜力”。



人口城镇化的转型与发展[①]

迟福林

在内外环境发生深刻复杂变化的背景下，未来5～10年我国还有多大的发展空间，能不能有新的发展路径。正是由此，提出了新型城镇化，即如何实现高质量的人口城镇化。

总的看法是：未来5～8年，以人口城镇化为主要载体扩大内需，以制度创新为重点释放城镇化的需求潜力，是我国全面建成小康社会、走向公平可持续发展的战略重点。主要建议是：用3年左右时间，在全国范围内基本实现有条件的农民工市民化；用5～8年左右时间，形成人口城镇化的制度框架；用8年左右时间，基本形成人口城镇化的新格局。

一、人口城镇化的战略选择



这里有三点基本分析：①从实践分析，改革开放以来，我国走了一条以规模扩张为主要特点的城镇化道路。传统的城镇化模式在推动经济快速增长的同时，也付出了巨大的经济社会代价。突出表现为三大问题：一是地方政府对土地财政的过度依赖，以及由此导致的高房价问题。2008年，全国土地财政收入为16 255亿元，到2011年增加到41 545亿元，3年间增长了2倍多。二是环境问题，比如北京的雾霾。三是城市交通问题。根据相关调查，全国667座城市中约2/3的城市交通在高峰时段出现拥堵。②从现实情况分析，所谓人口城镇化，是指农民流入城市就业并长期生活，成为城市新市民和逐步融入城市的过程。未来5～10年，以农民工市民化为重点的人口城镇化将成为新型城镇化的首要目标和基本要求。③从人口城镇化的战略作用分析，以人口城镇化为支撑，加快消费主导的经济转型，充分释放国内巨大的需求潜力、尤其是消费需求潜力，将形成我国未来5～10年转型发展的突出优势和主要动力。由此，我国将走出一条公平可持续发展的新路。

① 本文系作者在《发展讲坛·第九期》的演讲，2013年3月25日，北京。

当前提出新型城镇化，同以往相比，大背景发生了重要变化。首先，我国城镇化还处在快速发展的区间。依照国际经验看，城镇化率处于30% ~70%的时期，是城镇化快速发展的阶段。2012年我国的名义城镇化率为52.6%，正处于快速发展的区间。其次，我国城镇化水平滞后于工业化进程至少5 ~10个百分点，未来5 ~10年需要在新型城镇化进程中促进工业化转型升级。再次，我国经济已进入拉动消费、扩大内需的历史新阶段，城镇化的作用有其特殊性。从发展的客观趋势看，新型城镇化将在未来10 ~20年的经济社会转型与发展中扮演重要的历史性角色。这里，需要讨论的重要问题是：

1. 城镇化能否支撑我国未来10年7% ~8%的中速增长

如果未来10年我国能有7% ~8%的经济增长，对世界经济再平衡将是一个重大贡献。人口城镇化承载着释放内需潜力的重大使命。初步估算，到2020年我国消费、投资需求规模可能高达百万亿元。如果这个巨大的内需潜力能够得到充分释放，将成为我国经济未来10年7% ~8%中速增长的强力支撑。毫无疑问，人口城镇化是释放内需的最大潜力和主要载体。

（1）人口城镇化蕴含着巨大的消费需求。2010年，我国消费总量是16万亿元。2011年城镇居民与农村居民人均消费支出比约为3.3:1。未来10年左右，通过彻底打破城乡二元结构，人口城镇化率有望达到50%以上，城乡居民消费需求将有望达到45万亿 ~50万亿元左右，居民消费率将达到50%左右，最终消费率将达到60%左右。由此，将基本形成消费主导的经济增长格局。

麦肯锡咨询公司一份报告显示，2011年我国的医疗支出超过3 570亿美元。到2020年，我国医疗市场价值预计将高达1万亿美元。我国是全世界增长最强劲的医疗市场之一。现在很多国际服务业企业要进入我国，就是看到了这样一个巨大的市场需求。

为什么消费总量会有这样大的变化？依据国际经验，人均GDP达到5 000美元后，消费结构和消费总量将处于升级和释放的重要阶段。过去是以物质型消费为主，现在则开始逐步转变成以服务型消费为主，消费结构发生了重大的变化。

（2）人口城镇化蕴含着巨大的投资需求。未来10年，我国城镇化率若年均提高1.2个百分点，将再增加2亿农民进入城镇，加上现有的1.6亿农民工，新增城镇人口将达4亿左右。按较低口径，农民工市民化以人均10万元的固定资产投资计算，也能够增加40万亿元的投资需求。

（3）人口城镇化将支撑我国未来10年的中速增长。人口城镇化在未来8 ~10年将给我国带来百万亿的需求。即使只有70万亿 ~80万亿元，未来10年我国也可以保持7%左右的增长。在目前世界经济低迷的状态下，由城镇化所带来的百万亿的内需，可以说是未来我国经济发展的最大潜力。

2. 人口城镇化能否承担起我国转变经济发展方式的重大使命

现在情况发生变化，期盼高质量的城镇化，既要解决城市环境污染、房价居高不下等问题，更重要的是又能在推动我国发展方式转变中发挥重大作用。

（1）人口城镇化推动服务业发展。城镇化是以产业为支撑的城镇化，没有产业的城市就变成“空城”；反过来说，没有人口做支撑，如果像过去一样靠重化工业支撑城市，这种发展模式将难以为继。人口城镇化是服务业发展的内在推动力。为什么这些年我国服务业比重长期徘徊在40%左右？原因之一是人口城镇化发展严重滞后。比如，到北京协和、301等医院看病，一大早就要去挂号，并且还常常挂不上。为何出现这种情况？就是因为人们的需求变了。以前靠一个钢铁厂带动一座钢铁城市，是因为过去以工业城镇化为主要特点，靠重化工业拉动城市发展。如今，人口城镇化发展到一定阶段的时候，必然要求城市尽快形成以服务业为主体的产业结构，以适应人在城市生活的需求。人们需要得到好的服务，比如教育、文化、医疗等基本公共服务。当然，更需要好的生态环境。所以，提高城镇化质量，首要的是推动服务业、尤其是现代服务业的发展。

（2）人口城镇化推动工业转型升级。通过北京的雾霾问题可以看到，环境问题给社会带来了严重影响。人口城镇化将进一步促进工业转型升级。发展低碳经济是人口城镇化的必然要求。

（3）人口城镇化推动农业现代化进程。资本下乡不能跟农民争夺土地，而主要用于建设农业服务体系，比如流通、运输、包装、加工等，带动农业的现代化进程。

3. 人口城镇化能否承载城乡一体化的重大使命

总的判断是，我国已进入以城镇化拉动城乡一体化的新阶段。客观地说，前些年建设新农村的投入不少，但总体看成效不明显，并且难以持久，一个重要原因就在于没有把城镇化的因素综合考虑在内。通过城镇化拉动城乡一体化，应当成为城镇化建设的重大任务。十八大报告提出“有序推进农业转移人口市民化”，要实现这一目标，关键在于以人口城镇化为目标，以农民工市民化为重点，真正解开城乡这个“二元方程”。

综合概括为三句话：第一，以规模扩张为主要特点的城镇化道路难以为继，以促进公平可持续发展为基本目标来提高城镇化的发展质量，是经济现代化的一个追求；第二，未来5～10年，农民工市民化将成为城镇化面临的重大问题；第三，城镇化承载的一个历史使命是转变发展方式，支撑我国公平与可持续发展。

二、人口城镇化的转型

人口城镇化是新型城镇化的核心。2012年我国名义城镇化率达到52.6%，但人

口城镇化率只有35%左右，高达2.6亿的农民工尚未真正融入城市。未来5~10年，新型城镇化重在推进人口城镇化的转型发展。

1. 2020 年人口城镇化的目标

（1）人口城镇化率达到50%以上。目前我国名义城镇化率为52.6%，如果以年均1%~1.2%的速率推进，到2020年名义城镇化率达到60%以上是有可能的。与此相比，目前我国35%的人口城镇化率远低于52%的世界平均水平，也远滞后于我国名义城镇化水平。如果到2020年，人口城镇化率仍然严重滞后于名义城镇化率，那就是不成功的城镇化。考虑到10年后我国的发展前景，人口城镇化率的合理区间应不低于50%。也就是说，未来10年我国人口城镇化率的年均增长率应为1.5个百分点左右。

（2）以人口城镇化为出发点、落脚点。从现实情况看，只要以农民工市民化为重点的相关改革到位，2020年达到50%以上的人口城镇化水平是有可能的。

2. “让农民工成为历史”要有时间表

尽快实现农民工市民化是人口城镇化转型与改革的关键。“让农民工成为历史”，既关系到城镇化进程，又关系到全面建成小康社会，牵动发展方式转变全局。有关方面提出，未来10年左右初步解决农民工的市民化问题。在我看来，这个规划比较慢，不太符合现实需求。“让农民工成为历史”应当作为“十二五”时期改革发展的约束性目标。

（1）农民工市民化的时机成熟。一方面，农民工的主体发生了变化。这表现在新生代农民工融入城市的意愿强烈，并且新生代农民工正向“全职非农”转变。现在80后的农民工，占农民工总数的70%左右。有调查表明，新生代农民工没有从事过农业劳动的比例高达85%。再过5~10年，2000年后出生的农民工将成为农民工群体的一个重要组成部分，其教育程度、对城市生活的向往、从事的行业等都决定了他们不会再回到农村。农民工主体的变化以及经济社会发展的进程，决定了不能再用10年、20年左右时间来解决农民工问题。这个问题已经到了不能再拖延的时候了。

另一方面，有财力来解决农民工市民化问题。经过30多年的经济发展，2012年我国的财政收入高达11.7万亿元，如果把土地财政、国有资本分红等纳入，财政可支配总量更大。尽管人口很多，想一下子解决也有困难，但通过建立合理的成本分担机制，初步实现农民工市民化应该说是有条件的。

（2）采取多种办法解决农民工市民化。人口城镇化主要涉及三个大问题：一是就业；二是基本公共服务；三是基本住房保障。就基本公共服务而言，比如义务教育，有的发达地区不愿意做，为什么？他们说，我们这个地方成了一个义务教育的“盆地”，都到这里来，再建百所小学也满足不了需求。几年前，我们就提出建议为

农民工子女发放义务教育券，中央财政可以根据教育券补贴输入地财力。

当然最大的难题是住房问题。巴西、墨西哥的贫民窟问题十分严重。与国际上的智库交流时，他们很关注我国是怎么解决进城农民的住房问题的。现在农民工租得起房，但买得起房的人比例太低，要采取多种办法解决农民工住房问题。比如，将符合条件的外来务工人员纳入公共租赁住房的保障范围；对招用农民工比较多的企业，在符合规划的前提下，企业可以在依法取得的土地上建设一些农民工的宿舍楼；为农民工缴纳住房公积金等。

（3）3年左右，使有条件的农民工市民化。把解决有相对稳定的工作、有相对固定的居所、有留在城市意愿的农民工市民化作为“十二五”时期政府转型的约束性指标。当然，北京等大城市的条件可以比中小城市更严格一点，根据不同层次确定不同的条件。

（4）5年左右初步解决农民工市民化。取消“农民工”三个字，流动人口是世界普遍现象，为什么要叫“农民工”，他选择在哪里工作、选择在哪里居住，他就是哪里的居民或流动人口。可以采取城镇居民和流动人口两部分管理办法。

（5）农民工市民化牵动影响全局。推进农民工市民化，让农民工在城市安家，享受与城镇居民同等的权利和义务，从根本上改变农民工的社会环境，避免数量众多的农民工特别是新生代农民工在城市和农村之间游离漂泊，不仅有利于社会稳定，而且其中一部分农民工群体有可能成长为中等收入群体，对我国走向公平可持续发展意义重大。

3. 以人口城镇化促进中等收入群体的持续扩大

（1）中等收入群体倍增是一个大目标。人口城镇化的主要标志是中等收入群体的扩大。十八大正式提出2020年城乡居民收入倍增。只要城乡居民收入年实际增长能达到7%～7.3%左右，这个倍增就没有问题。问题在于，现在人口中只有23%左右是中等收入群体，大部分是低收入群体，如果到2020年还是收入差距扩大基础上的倍增，那么这个“倍增”也没有多大实际意义。第一，不会形成中等收入群体为主的消费群体。第二，不会形成橄榄型社会结构。只有中等收入群体占较大的比重，消费群体才稳定，因为中等收入群体是消费主力军、是消费结构升级的主要推动者。同时，橄榄型社会结构的形成，也是社会稳定的基础。第三，中等收入群体需要更多的公共信息和公共参与。

过去由投资拉动型经济增长方式带来的城镇化，使得低收入群体占大头，贫富差距比较突出。我的理解是，居民收入倍增，不是贫富差距继续扩大基础上的倍增，而是中等收入群体的倍增：即在目前大约23%的基础上，每年提高2个百分点，到2020年努力达到40%以上，由此使中等收入群体规模扩大到6亿人左右。中等收入群体从3亿人增长到6亿人，对我国消费市场的扩大和稳定、优化社会结构、走向

共同富裕，都有决定性的影响。

（2）人口城镇化是中等收入群体倍增的重要载体。由于工业收益与服务业收益远高于农业收益，发达国家历史上中产阶层的形成，主要源于人口城镇化及其经济结构的转型升级。从我国的现实看，未来10年实现中等收入群体倍增，重要的基础和支撑在于人口城镇化的转型发展。

第一，人口城镇化的快速发展阶段是中等收入群体快速形成的过程。未来5年左右，只要以农民工市民化为重点的相关改革能够取得突破，新增城镇人口将达4亿左右，成为新增中等收入群体的“后备军”。

第二，人口城镇化必将拉动服务业的快速发展，带动中等收入群体的快速增长、尤其是白领阶层的快速增加。以美国为例，随着由工业主导向服务业主导的经济转型，白领阶层的规模从20世纪40年代的1 000万左右上升到20世纪70年代的5 000万，30年间扩大了5倍，1980年白领阶层已占全部劳动力的50%以上。如果我国消费主导的经济转型明显加快，未来10年，服务业比重有望达到60%左右，服务业就业占比有望达到50%以上。按照这个预测，到2020年全国劳动就业人口大约为9.3亿，其中在服务业就业的人口将不少于4.5亿。服务业尤其是现代服务业就业人口规模的扩大，将明显拉动中等收入群体比重的提高。

第三，加快城乡一体化进程。未来几年，如果城乡一体化的相关政策与体制安排到位，将使一定比例的农民工和农民成为中等收入群体的新生力量。

4. 人口城镇化取决于三大突破

（1）收入分配改革的突破。几年前，我提出从国富优先走向民富优先。过去我国很穷，需要通过政府动员，迅速把国家经济总量做大，这个目标做到了。现在，要实现投资驱动向消费驱动转型，建立一个稳定的利益结构和社会结构，靠什么？靠藏富于民，只有相当一部分人成为中等收入群体才能够形成稳定的消费主体，也才能支撑消费驱动型经济增长、公平发展以及社会进步。民富优先是经济社会转型发展的需求，继续过去集中力量把国家总量做大的发展思路，不适合下一步发展的大趋势。

（2）社会保障体系建设的突破。比如养老问题，20年以后我国的老年人口比例大概接近欧洲一些国家的水平。一个稳定的社会保障体系，对消费有明显拉动作用。养老有保障就敢去消费。社会保障体系的建设对消费驱动有着重要作用。

（3）重点领域改革的突破。上面谈的这些事情都取决于改革的突破，也就是说人口城镇化问题更多涉及户籍等相关的制度变革和创新。

三、人口城镇化的制度创新

城镇化进程中的许多矛盾和问题，都与人口城镇化的体制机制改革滞后直接相

关。推进人口城镇化的转型发展，关键是加快体制机制的变革与创新。为此需要尽快在八个方面取得重大突破：一是让农民工成为历史；二是尽快打破二元户籍结构，改革户籍制度；三是推进土地制度改革，尤其是农村土地制度改革；四是调整人口政策；五是推进与人口城镇化相适应的财税体制改革；六是推进农村社区管理体制改革；七是以打破行政主导城镇化为目标，调整行政区划体制；八是推进行政体制改革。这里重点讨论四个方面。

1. 尽快破题户籍制度改革

可以分三步放开户籍限制：1～2 年内实现中小城镇户籍制度全面放开，同时加大中小城镇的财政、金融、用地等支持力度，公共资源配置要更多地向小城镇倾斜，为小城镇产业发展和外来人口就业定居创造条件；3～5 年内实现大城市和特大城市户籍制度基本放开，东部沿海城市可以率先推进；8 年内把城市户口、农村户口、农民“暂住证”等统一为“居住证”，实现流动人口在全国范围内的自由流动和统一管理。

2. 实现基本公共服务均等化的制度对接

彻底打破城乡二元结构，建议尽快出台全国统一的基本公共服务均等化政策，不断扩大城镇基本公共服务覆盖范围，把城镇基本公共服务制度对常住人口的全覆盖作为“十二五”时期的约束性目标。

3. 统筹推进城乡土地制度一体化

1996 年我们曾给中央提出建议，“赋予农民长期而有保障的土地使用权”，1998 年中共十五届三中全会直接引用了这一观点。这个权是物权，不是债权。由于在法律层面上没有解决使用权的属性，就产生了现在征用农村土地的时候，农民不能作为主体参与谈判。土地是农民最基本的生产资料、维持生计的最基本保障，也是农业转移人口市民化的最大资本。要以土地物权化为重点，以保护农民的土地财产权利为核心，深化农村土地管理制度改革，让农民“带资进城”“带财产进城”。这首先要明确土地的物权化属性，切实保障农民土地财产权益。为此，建议在不改变农村耕地用途的前提下，明确土地的物权化属性，修改《物权法》，加快完善对农民土地使用权的法律保障体系。同时，要坚持严格的用途管制，耕地用途不能改变，这是一个大前提。

4. 着力改革行政体制

过去十几年我国城镇化制度安排的突出特点是“行政化”“行政主导”，按行政级别确定城镇规格，城市被分为市一级、县一级，由此形成某些城镇化发展的行政体制掣肘。例如，10 年前的义乌就可以算得上是一个中等城市，但因为它是金华地区的一个县级市，发展会受到行政区划体制的影响与制约。城市的发展有自己的规律，不能完全套用行政级别或采用行政强迫的办法发展城镇化。按照经济社会发展

需求推进城镇化进程，需要突破“行政化”的束缚，形成经济主导的城镇化的基本格局。并且，适当调整行政区划体制，尤其在经济社会发展较快的区域，需要加快调整行政区划，以适应经济社会发展的大趋势。

城镇化是一个大战略，是最大的发展潜力。未来5～10年，新型城镇化重在推进规模城镇化向人口城镇化的转型。在这个前提下，要着力解决农民工市民化的问题、解决中等收入群体扩大的问题、解决城市产业结构调整问题、解决城市基本公共服务的问题，等等。为此，把城镇化作为主要抓手和重要载体，加快相关的制度变革与创新，是我国未来5～10年转型改革的重大任务。

[作者系中国（海南）改革发展研究院院长]

走以人为本的城镇化道路

王小鲁

从改革开放以来，中国在过去的34年中经历了人类有史以来最大规模的城镇化过程，城镇化率从不到18%（1978年）上升到52%以上（2012年），约4亿~5亿人从农村人口转变为城镇人口，为工业和城镇服务业的发展提供了源源不断的劳动力资源，他们自身的收入水平也有了很大提高，对于减少农村贫困、吸收农村剩余劳动力作用显著。城镇化在经济增长中发挥了巨大的带动作用，是支撑过去30多年经济高速增长的主要动力。但在城镇化过程中，也出现了一些越来越令人担忧的现象，需要进行认真的讨论。

一、当前城镇化面临的问题

第一，在目前的7.12亿城镇常住人口中，至少有1/3以上没有获得城镇户籍。这些人以进城务工的青壮年农民工和少部分随迁家属为主，其中大部分人没有被城镇社会保障体系覆盖，大部分人的子女和需要赡养的父母都不能随迁到城市，大部分人没有合适的居所，只能在远离就业地点的城乡结合部租住农民住房，或者居住在工棚、仓库、居民楼房的地下室，常常是多人合住一室，生活条件很差。其中很多人经常超时工作，承担原有城市居民不愿承担的更脏、更累、工作条件更差的工作。有些人的子女随迁到城市学校就读，但由于户籍的限制，在中考和高考时无法取得考试资格，只能返回农村。

由于这些方面条件的限制，很多人从青年工作到中年以后，就不得不返回农村原籍，或者选择在家乡附近的小镇定居，但由于农村地区就业机会不足，很多人回乡后无法充分就业，处于不完全就业或半失业状态。

这种情况在事实上造成了新老两部分城市居民的分割，以及两部分人在工作、生活条件和福利待遇方面的巨大差别，导致了收入分配方面的不公平和不平等，潜藏了巨大的不稳定因素和潜在的社会冲突，而且对未来城镇化健康发展造成了障碍。

第二，在城镇化浪潮中，各地政府纷纷制定宏大的城镇化规划和目标，有些甚

至在扩大城市占地面积和扩大城市人口规模上设定要完成的量化指标。部分地方政府在短期利益的驱动下，以超过市场有效需求的规模从农村征地、囤地、卖地，大量借款投资进行城市化建设，有的城市借贷投资规模远远超过了城市自身的偿还能力和市场实际需求，造成了不少空城、空置楼宇和住宅，积压了大量资金。这种情况如果继续发展，将导致资金严重浪费，土地资源配置劣化，房地产泡沫膨胀，还会出现更多的强制征地、强制拆迁、侵占农民和居民合法权益、激化社会冲突的现象。这些情况，说明在地方政府的激励机制和政绩考核制度上存在误区，导致它们的行为违背社会公众的长远利益。

上述这两方面的问题并存，意味着目前的城镇化发展在某种程度上偏离了其合理的轨道，从以人为中心的城镇化偏向了以物为中心的城镇化，出现了用政府主导的造城运动代替人口结构和经济结构自然变迁的危险，可能给未来发展带来严重的不利影响。要改变这种状况，首先需要搞清楚城镇化是什么和为什么的问题，同时需要从制度和政策层面作出必要的调整和改革。

二、城镇化首先要解决人的问题

城镇化是一个国家在转向现代化的过程中必然经历的阶段，是人口结构随着经济结构向工业化和后工业化发展而发生重大变迁的过程。城镇化的核心是人的城镇化，主要表现为人口从传统的农村和农业地区向城镇地区的转移，和他们职业、身份、生活方式的转换。

但正如上面所述，当前城镇化发展面临的一个最突出的问题，就是近两亿长期在城镇就业、已经成为城镇常住人口的农民工，未能以城镇居民的身份在就业所在地定居，实现市民化，他们的多数人也没有享受到城镇社会保障和公共服务。这种情况的形成，主要原因是长期以来旧的城市户籍制度没有随着城镇化的进展而进行改革，现行社会保障和公共服务体制不完善；而且由于体制上的原因，使各地政府更趋向于从自身利益角度出发考虑各项政策的轻重缓急，忽略了应该担负的公共职能。

这导致大量农民工无法在城市安家落户，多数人享受不到城镇社会保障和公共服务，只能成为流动人口，很多人最后还是要被迫返回农村。这对城镇化的继续发展无疑会是一个严重的阻碍，实际上也导致了“刘易斯拐点”提前到来，人为造成了劳动力供应短缺。

上述情况也导致了不公平的收入分配。因为理应为全民服务的公共服务体系，事实上只为一部分人服务而把另一部分人（而且常常是更需要得到这些服务的低收入劳动者）排除在外，实际上导致了国家财政的逆向再分配。这种情况也是造成内

需不足的原因之一，因为这些缺乏社会保障的转移劳动者必须为自己的健康、未来养老、可能的失业、子女教育等等进行自我保险，迫使他们不得不压缩当期消费，提高储蓄，以应付未来风险，从而压低了全社会的消费率，过度推高了储蓄率。

进城劳动者较低的收入和消费、较差的生活条件、不稳定的就业、缺乏社会保障、较大的流动性、其子女的教育或家庭关爱的缺失，还是导致犯罪率上升和社会冲突增加的原因，构成了社会不和谐、不稳定的潜在因素。

因此，当前城镇化面临的迫切任务是通过户籍制度改革和社会保障体系的完善，逐步解决农民工市民化的问题，让他们能够在城市里安家落户，逐步取得城市户籍，得到相应的社会保障，融入城镇社会大家庭。只有这样，城镇化也才能顺利地继续推进。那种把圈地、投资视为政府第一要务，忽略为人服务、忽略解决人的城镇化问题的思维方式，亟须改变。

三、城镇化不应是造城运动

城镇化是经济发展的必然趋势，也是推动经济增长的强劲动力。但城镇化有自己的发展规律，需要具备客观条件。如果所有的城市都不考虑自身条件和市场需求，而一味圈地、投资、造城，必然造成大量的空城、“鬼”城，在全国范围造成巨大的投资浪费、土地资源和其他自然资源的浪费，将会严重损害经济的健康发展，是十分危险的。在这方面，已经有了不少惨痛的教训。

城镇化首先是一个市场活动过程。随着经济的发展、随着一些产业和资本出于经济的需要，向一些有条件的城市聚集和扩展，会产生需求的连锁反应，创造新的产业需求和新的就业机会，吸引农村劳动者向城市转移，转化为城市居民，并由此进一步产生对居住条件和相应基础设施的需求，导致城市化建设的发展。城镇化是伴随着这个过程而进行的，是一个改善生产要素配置效率、推高全要素生产率、形成更加有效的生产和流通体系的过程。

城镇化过程中，人口向城镇聚集的过程，是这个市场过程最重要的部分，是一个典型的市场导向的过程。正是因为城市的收入水平高于农村，而且有新的就业机会，农村人口才会自然地转向城市就业。什么地方能提供就业机会，什么地方的收入水平高，人口就向什么地方转移，这主要是由市场决定的。

当然，在城镇化过程中，需要对城市的发展进行规划、设计，对基础设施进行投资，进行市政管理和提供服务。这些是需要由政府来承担的职能，是城镇化中不可缺少的一环。政府在对经济发展趋势和客观条件进行合理、科学的分析的基础上，也有可能积极促进城镇化的发展进程。但所有这些，都必须建筑在经济合理性和市场导向的基础之上。如果没有这个基础，把城镇化理解为可以完全由政府操控的造

城运动，理解为政府凭主观愿望就能够主导的圈地、投资和房地产开发过程，这就在某种程度上本末倒置了。这种凭空造城的行为，往往由于不被市场认可，而造成重大失误。

因此在城镇化过程中，政府需要摆正自己的位置。政府不应是造城的主体，而应该是为市场经济活动带来的城镇化发展提供不可缺少的服务的主体。

四、改革户籍制度，完善社会保障，开放土地市场

导致城镇化中出现上述这些问题，既有认识上的原因，也有体制的和利益导向的原因。对地方政府来说，征地、造城、大量投资，是他们特别热衷的事情。因为在现有的土地转让制度下，地方政府征地再卖地，就可以获得大笔的收入；大量投资城市建设，促进 GDP 提高，也可以给地方政府增加政绩，带来各种各样的好处。而且在制度不完善的情况下，握有权力的人还可能从土地出让和投资中得到很多寻租机会，获得巨大的利益，因此会造就很多隐秘的富豪。可见，地方政府的“造城”运动是受各种各样的利益驱动的。这使很多地方政府不惜大量借债，投资造城。而现行金融体制也使他们常常可以这样做，而不用担心能否还债的问题。

如果全国各地都热衷于“造城”而不解决人的城镇化问题，不仅会带来投资失控、城市布局失衡和资源配置劣化，还会带来严重的社会问题。当前，有些城市占地面积迅速扩大，土地资源浪费严重，但是房价居高不下，使大部分居民买不起房子。尤其是长期在城镇就业和居住的农民工，他们许多人希望靠辛勤劳动在城镇安家落户的愿景，在高涨的房价目前，几乎成为无法实现的梦想。

目前这种状况是一系列体制问题导致的。解决城市化中“人”的问题，当务之急是需要改革城镇户籍制度；经过一个时期的过渡，使长期在城镇工作的农民工能够名正言顺地取得城镇居民的身份。相应地，城镇社会保障体系应该作出安排，用几年时间，把在城镇就业的农民工纳入城镇基本社会保障范围，真正做到基本社会保障全覆盖。

户籍制度和社会保障体系的改革还必然涉及其他相关制度的改革。例如在现行财政体制下，地方政府的常规财政预算可能难以满足公共服务和发展的需要，中央对地方的专项转移支付又不是按照地方的常规公共服务需要来分配的，迫使地方政府过度依赖卖地收入。再如现有的征地和土地出让等制度，对地方政府形成了不良的利益诱导，使地方政府忽视公共服务，把主要精力都放在征地、开发和投资等活动上。尽管中央政府一再要求控制房价，但房价在很大程度上是地价推高的，地价越高，地方政府得利越大。由于牵涉到实际利益，中央的号召往往对地方政府不起作用。

因此，在改革户籍制度的同时，还需要推进财税体制改革，调整中央和地方之间的财政分配关系，改善中央对地方转移支付的方式，充实地方财政，以及改革现行的土地出让制度，逐步开放土地市场。

按照宪法规定，农村土地归农民集体所有。那么在符合国土资源规划的条件下，在需要把农用地转为非农用途时，农民应该有权作为交易的一方出让土地，而不必由政府先征地，再拍卖，由政府赚取土地差价。也只有改革土地出让制度、开放土地市场，才能够切实保障农民的合法权益不被侵占，也才能够理顺地方政府的激励机制，对因政府的利益驱动导致的造城运动起到釜底抽薪的作用，纠正城镇化过程中出现的偏颇。

为此，应该在对农户的土地长期使用权进行确权颁证的基础上，开放土地市场。在有条件的地方应该建设规范的土地交易市场，政府可以统筹设计征收土地增值税，把超额土地溢价纳入公共财政，用于公共服务。同时各地政府有责任监督土地交易，保障由农村土地集体所有制带来的合法权益能够落实到农户，使他们的合法权益不受侵害，特别要保证土地交易在失地农民的合理补偿和社会保险有充分保障的前提下进行，彻底杜绝强征强拆、剥夺农民。

五、规范政府职能，约束政府行为

推进各项体制改革要有一个过程。当前作为第一步，首先应该理顺各级政府的激励机制。对官员的政绩考核只看 GDP，不看公共服务做得怎么样，这是长期以来没有解决的问题，也是政府职能难以转变的重要原因。中央政府应该对地方政府的行为进行约束，提出要求和规范，理顺政绩考核机制，明确地方政府的首要目标和任务是什么。政府第一位的职责是提供公共服务，而不是干预和取代市场，去完成那些本该由市场完成的任务。

现在中央政府已经提出来，要提高城镇化质量，合理布局，要推进农业转移人口市民化。城镇化首先是人的城镇化，首先不是征地、投资、盖房子。对农民工的市民化，应当作为政府的一项重要任务，中央政府应对地方政府提出明确要求。征地是地方政府都愿意做的，因为能赚钱，而解决农民工的市民化问题需要额外花钱，在没有外力推动的情况下很多地方政府在主观上不愿意做，因此需要中央政府推动。与此同时，也需要推进财政体制改革，解决城镇化中公共服务的资金来源问题。

对各级政府的职责需要建立规范，提出要求，进行考核。如果没有规范，很多地方政府就只追求扩大投资、做大 GDP、或扩大政府收入。而政府赚来的钱应该花在什么地方，可以花多少，目前没有规范和标准。是用来搞“三公消费”，盖豪华的政府大楼，还是用来为社会大众解决迫待解决的问题？例如农民工的市民化，改

善社会保障和公共医疗、教育、保障性住房等等。如果用于投资，是解决了关键的基础设施瓶颈问题，还是搞了没有实际效果的形象工程、政绩工程，或者是建了豪华的政府办公大楼和政府服务设施？

当前迫切需要建立关于政府职责和政府收入支出的一套规范和标准，把各级政府的行为控制在一个合理的范围之内，而且要通过政府行政的公开化和透明化，让老百姓了解情况、进行评价、监督政府，看看哪一级、哪一个政府在这些方面做得怎么样。有了公众监督，事情才能做好。

［作者系中国改革基金会国民经济研究所副所长］

包容、公正、有序：推进人的城镇化[①]

常修泽

中国的城镇化问题，从我个人主要研究的专业——“人的发展经济学”角度来审视，它实质上是人的解放和发展、特别是农民的解放和发展问题。因为他要冲决旧体制的罗网，所以在解放发展过程中，必然产生与有关方利益的博弈。这是历史的必然。

在目前中国城镇化问题上，我个人存在两个“苦于”：一个是苦于城镇化水平仍然不够高。2011 年，中国城镇化水平 51.5%（其中多少有点儿泡沫），即使按官方数据，也不过大体相当于世界平均水平。有人说这个水平已经差不多了，我不赞成这个观点。中国的城镇化仍然有很大的空间。另一个是苦于城镇化过程中出现的一些新矛盾、新问题和新挑战。不论是北京式的“摊大饼”，还是“康巴什新城”（在鄂尔多斯）式的“鬼城”，都是新的挑战。

新型城镇化的“新型”两个字应如何理解？倘把这个“核桃”砸开，我认为应包括三个方面，6 个字，即“包容”“公正”“有序”。建议下一步中国的新型城镇化，按照“包容、公正、有序”的思路来推进。对此我谈三点意见。

一、如何按照“包容、公正、有序”的思想来推进农民工的市民化

2012 年 9 月 7 日下午，北京市政府研究室约请了四位学者座谈（我也应邀参加），讨论关于北京市如何实现包容性发展，其中也涉及农民工市民化的问题。

据我了解，北京的户籍人口目前是 1 200 万，但是常住人口是 2 000 万 ~2 100 万（不包括短期流动性人口）。户籍与非户籍人口的比例大体接近 1:1。最近，据说高校某机构完成了一个研究报告，预测未来若干年后北京的人口规模将达到 5 000 万 ~6 000 万，引起大家的讨论。笔者问有关人员：这里的“北京”涵盖的地域范

① 本文系作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012 年 9 月 8 日，北京。

围多大？是否包含天津、廊坊等地区在内的“大北京”城市群？回答说，不是，而是仅指“现有北京区划”内的人口。

我觉得，这个问题，本身就需要很好地研究。

到底怎么样推进类似北京这样的特大城市的城镇化进程，特别是如何推进农民工的市民化问题？“7.21 水灾”对北京的考验是非常严峻的，北京光鲜、亮丽的形象也为此大打折扣。所以要重新思考北京的现代化战略问题，包括北京的人口规模问题。

如何推进农民工的市民化？9 月 2—6 日，笔者到广东进行了实地调研。我想以我实际调查的中山市的材料为例谈谈。目前，中山市现有城镇人口 320 万人口中，户籍人口 150 万人；非户籍的常住人口中，即有居住证的是 170 万人。非户籍人口已经远远超过户籍人口。北京将来也会面临着相同的处境，怎么办？

这个问题不能再回避，到了需要拿新思路的时候了。我主张，本着“包容、公正、有序”的思想，来推进农民工的市民化。这里，应该重视包括广东中山等地的“积分入户试验”，该做法值得借鉴。

据我实际了解，中山市异地务工人员“积分制”计分标准，由三部分组成：①基础分；②附加分；③扣减分。共计 26 项指标，这是一个比较全面而且是比较复杂的体系。

“基础分”类指标包括：个人素质、参保情况和居住情况三大内容，设有文化程度、职业资格或专业技术职称、参保情况、房产情况、办理居住证年限等 5 项指标；

“附加分”类指标包括：个人基本情况、急需人才、专利创新、表彰奖励、社会贡献、投资纳税、卫生防疫和儿童随行卡办理八项内容，合计 17 项指标（特别是见义勇为表彰等，有明显鼓励性因素）；

“扣减分”类指标包括：违反计划生育政策和违法犯罪两项内容，合计 4 项指标。

他们对每项指标规定一定的分值，在此基础上，对每一类指标赋予一定的权数，再综合计分。异地务工人员可根据其积分情况享受相应的服务和管理待遇。

我了解的基本做法是：按照异地务工人员自愿申请的原则，对于积分累计超过 30 分的人员，其政策内生育的子女可在产权房屋所在地或工作地申请入读“公办学校”排名（“积分入学”）；积分累计超过 60 分的人员，其本人、配偶或直系亲属在中山拥有合法房产的，在法定工作年龄内可申请积分入户排名。这就是“积分入户”。

他们的流动人口管理办公室对需要享受相关待遇的异地务工人员按其所得积分高低进行分类排名，排名在市政府每年公布的指标数内的，可按有关规定享受相应

待遇。俗话说，也就是发“牌照”。今年比方说发一万个“牌照”，就数一万个，然后解决户口问题。

这样做，给农民工提供一个“入户”的通道，既体现了农民工市民化的时代包容性，也体现出了一定的公正性（积分面前人人平等），也有一定的秩序，还可以激励当地的农民工积极提高自身素质。

我很重视这个新鲜的实践，这是农民工如何顺利实现城市化的尝试，需要很好地总结提炼，找到其中带规律性的东西。

二、在异地“高考”过程中，如何处理好利益相关方的利益协调问题

这个问题比较现实。自从国家对异地高考问题做出组线条的政策规定之后，在广东、北京、上海等发达地区，实际上已经引起了广泛关注，在一些高中生当中也引发了一些议论。这是一个值得关注的新的社会动向。

这次（9月上旬）我到中山市进行了典型调查。例如，中山市大涌镇（一个不大的镇），目前在“公立学校”接受义务教育的在校学生共有4 500人（其中包括户口不在中山市的农民工子女1 500人）。另外，在外来“打工子弟学校”接受义务教育的在校学生有5 600人，已超过公立学校的在校学生。以上两种渠道，共有义务教育阶段在校生10 100名，其中外来务工子女占了7 000人，本地学生和外地学生的大概比例是3∶7。请大家关注这个3∶7，这是一组不可忽略的数据。

在现行的高考制度下，如此大规模的非户籍学生，使当地高中生感觉到了升学的竞争压力，已经引起了他们的疑虑。如果处理不好，可能会引发新的社会问题，有关教训值得认真反思。中央政府有关部门要加强调节，不要放任自流。

三、深入研究农民工市民化之后的文明融合问题

我一直力主“包容性体制创新论”，2012年4月底，我在海南召开的国际论坛上作了系统阐述（《上海大学学报》2012第5期全文发表），“包容性体制创新论”三个理论框架，包括文明的交融，中华文化跟西方文化怎么交融。

农民的解放和发展，涉及文明的交融。例如，中山市就有三个层次的文明交融：

第一个，是中山市有自己的客家文化、潮汕文化和广府文化交融。这主要是由于中山在历史上移民成分比较大，他们自己就有一个文明的交融问题。

第二个，就是广东的岭南文化和中国其他地方的文化交融问题。前不久，以服装、家具产业为主的某镇，发生了一件事。导火线是来自两个不同地区的孩子吵架，

其实本是小事，但引起本地居民和外来居民的不睦，其中有文明的交融问题。

第三个，也是更为重要的一个，就是中华文明跟西方文明怎么交融。即如何创造一个“新的普世文明”？现在有关方面批判“普世价值”，我个人认为，这是缺乏分析的，值得商榷的。人类是有“普世”价值的东西，有共同文明的东西，譬如，我们讲的诚信，“诚”与“信”，不就是“普世”吗？我们讲的“天人合一”，不就是“普世”吗？为什么你要批判呢？匪夷所思。这不能回避，更不应批判。

当然，对“普世价值”的内涵可以结合时代发展给出一个界定。在“包容性体制创新论”中，提出了我的公式——“东方文明的精华加上西方文明的精华构成人类的共同文明”（参见《上海大学学报》2012 第 5 期）。这个问题值得研究。随着城镇化水平的不断提高，我国城乡的国际化程度会进一步提升，国际之间的文明融合问题，迟早也会提上议事日程。

[作者系国家发展和改革委员会宏观经济研究院教授]

没有包容就没有真正的城镇化

唐　钧

李克强总理最近指出，“中国未来几十年最大的发展潜力在城镇化”，并提出了“近10亿人的城镇化”的目标。从社会学的立场看，城镇化并非高楼大厦、马路广场等，其本质乃是人的城镇化乃至现代化。因此，要实现这个宏伟目标，中国的城市，尤其大城市或特大城市的包容性将是十分重要的。

此前，在2010年的亚太经合组织会议上，胡锦涛主席以“包容性增长”为题作演讲。此后，“包容”这个词在中国不胫而走，已然颇得青睐。在相当多特大城市或大城市的“城市精神”或“价值取向”中，都有“包容”的一席之地。譬如北京的“爱国、创新、包容、厚德”，上海的“公正、包容、诚信、责任”，成都的“和谐包容、智慧诚信、务实创新”，等等。

当今世界上，谈及社会发展，“包容”可以说是一个常用的概念。若用英语表述，即为“Inclusion”，其本意是“包括”，其引申义为“包容”，包含了“兼容并包”或者“兼容并蓄”的涵义；再进一步引申，则是“融合”。当“Inclusion”与“Social”搭配成复合名词“Social Inclusion”时，就成了一个社会学和社会政策学常用的概念，一般翻译成“社会包容”或者“社会融合”。

但是，更值得注意的是，“社会包容”的反义词是“社会排斥（Social Exclusion）”，这也是一个社会学和社会政策学常用的概念。美国社会学家戴维是这样解释“社会排斥”的：“主导群体已经握有社会权力，不愿意别人分享之。譬如他们担心移民具有潜在的破坏性，因而感到有必要对这些人加以社会排斥。”

从历史上看，社会排斥，原先是针对大民族完全或部分排斥少数民族的种族歧视和偏见的，这种歧视和偏见建立在一个社会有意达成的政策基础上。现在，在社会学和社会政策领域中，这个概念的用途已经很广泛。一般认为，“社会排斥”是占据社会主流地位的阶层或群体在社会意识和制度安排等不同层面上对边缘化的贫弱阶层或群体进行社会排斥。1995年，在哥本哈根关于社会发展的世界峰会上，“社会排斥”被视为消除贫困的障碍——“他们往往由于民族、等级地位、地理位置、性别以及无能力等原因而遭到排斥。特别严重的是在影响到他们命运的决策之

处，根本听不到他们的声音。”“各种社会排斥过程无不导致社会环境动荡，终而至于危及全体社会成员的福利。”

现在，我们强调“社会包容”或“社会融合”，是指要消除任何形式的“社会排斥”，要使所有的社会成员一起共享社会经济发展的成果，并且努力消除社会阶层、社会群体之间的隔阂和裂隙，使所有的社会成员都包容到社会经济发展进程中——无论是男性和女性，老年人、成年人和未成年人，健康人和病人、残疾人，富裕阶层、中间阶层、劳动阶层和社会底层，主体民族和少数民族——都能够无障碍地融为一体。

城市管理中存在显见的不包容。在现实生活中，在口号中高喊的“包容”仍然只是政府的口号。由那些以“包容”为“精神”或“价值”的特大城市的政府“牵头”，堂而皇之地对“流动人口”的不包容，或者说社会排斥和社会歧视，可以说随处可见。到网上随意搜索，就可以见到“异地高考政策公布期限将至北上广难产”“户籍改革几乎遭遇所有市长的反对”“北京市人大建议缩减低端劳动力提高市场门槛”……在一些地方政府召开的会议上，某些特大城市排斥低端劳动力的“经验”得到热捧。

这些排斥低端劳动力的“经验”有其极其荒谬的“理由”，城市管理者说：我们的未来发展需要的是高端人才，不需要低端劳动力。但在现实中，世界上恐怕并不存在一个纯粹由高端人才组成而没有低端劳动力的城市，因为城市生活中如果没有那些看来不起眼的低端工作岗位就无法有序运转。

社会学大师吉登斯在《社会学》一书中说道：“城市属于谁？一方面，城市是‘都市魅力’的会聚之所，有令人眼花缭乱的时髦餐厅、酒店、大厦、机场和剧院，为新全球经济的建筑师和管理者光顾。随着全球化的扩张，这一部分‘城市用户’的人口将继续增长。而另一方面，成千上万生活在经济增长边缘的‘城市用户’对城市所拥有的权利同样重要，但却通常不受重视。外来移民、穷人和其他下层人口在世界都会中正逐渐占据越来越醒目的位置。”

假设中国的城市都只容留高素质的高端人才，“低素质”都将被排斥出去，那又将形成一种怎样的局面呢？会不会形成占人口多数的“低素质”农村包围城市的态势？有的外来人口已经在大城市和特大城市工作、生活多年，为什么还是“低素质”？“高素质”到底是天生遗传的，还是后天习得的？我们城市的政府难道对长期居留的“低素质”没有责任吗？遗憾的是，我们城市的政府对于这些流动人口的基本态度就是：我只需要你的劳动力，而对你的基本生活需要，哪怕是生存的需要，我能不负责就不负责。一旦青春不在，劳动力耗尽，那你就自己选择离开。

但是，我们应该认识到，第二代农民工与第一代农民工的生活境遇已然完全不同。他们中的很多人是在家庭承包责任制实施后出生或长大成人的。从国家政策的

表述上，承包制是以家庭为单位的。但在农民看来，承包时尚未出生或者尚未成年因而没有参加分田分地的家庭成员，家中的责任田他们是“没有份”的，而这些80后、90后的年轻人本身也认可这一点。再说，他们都是从小读书，初中或高中毕业后就外出打工，极有可能根本就不会干农活。因此，家中的责任田，对第一代农民工是退路，而对第二代农民工已经起不到这样的作用。他们最有可能的出路就是扎根城市，而他们的下一代，基本上是在城市出生的一代人，更与农村无缘了。如果认识不到这个事实，仍然对流动人口采取排斥和歧视的态度和行为，对中国的城市将会后患无穷。

城镇化亟须社会包容，事实上，中国的城市拒绝“低素质”人口已然不可能。我们的大城市和特大城市想以新加坡或者中国香港为榜样，可新加坡是国家，中国香港是特区，有个叫做“国境线”的国际通行的法律限制可以阻止外人进入。可在同一个国家之内，这种障碍并不存在，也没有理由存在。改革开放以来，因为劳动力资源市场化配置的需要，与人口流动相关的政策已经很开放。不管有没有户口，只要随身携带身份证，走遍神州大地应该不存在什么障碍。从理论上来解释，一个能够被控制的系统总是一个闭环系统，而一个开放的系统则不可能被完全控制。

如果要以“人口密度”来说事，据说世界上人口密度最大的TOP10中，中国大陆只有深圳和上海跻身其中，深圳名列第五，上海名列第十。名列第一和第二的是印度的孟买和加尔各答，第三是巴基斯坦的卡拉奇，第四是尼日利亚的拉各斯，第六是韩国的首尔，第七是中国台湾的台北，第八是印度的金奈，第九是哥伦比亚的波哥达。再说，一个城市的地域范围是人为地划定的。20世纪80年代说北京只能容纳800万人口时，我们的视野局限在三环以里；21世纪初说北京只能容纳1 600万人时，我们的视野扩展了，延伸到了六环，还包括很多卫星城。放眼世界，著名的国际大都市其实都有两个相连的概念，一个是城市本身，另一个是以这个城市为中心的经济圈。

最后还有一个忠告，外来人口实际上大大降低了上海、北京等特大城市的老龄化程度。按户籍人口计算，现在的特大城市、大城市的老龄化程度都已经很高了。据媒体报道：2010年，以户籍人口计算，上海市的老龄化程度为23.4%，北京市为18.7%；但以常住人口计算，根据“六普”的数据，上海市的老龄化程度为15.1%，北京为12.5%。两相比较，上海市要相差8.3个百分点，北京市要相差6.2个百分点。如果没有流动人口的补充，上海市和北京市大概早已陷入缺乏劳动力资源的困境。

这几年，东部沿海地区普遍闹“民工荒”，而目前恰恰是中国的劳动年龄人口的峰值。2010年“六普”数据显示：中国16～59岁的劳动年龄人口为9.22亿人，18～59岁的成年劳动年龄人口为8.82亿人。在劳动年龄人口高峰期闹“民工荒”，

这看似矛盾的现象背后的涵义是异乎寻常的。近年来各大城市驱赶“低素质人口”的政策难辞其咎。总而言之，类似的“控制人口”的政策是把双刃剑，而且很可能对着外来人口的一边是钝的，而对着自己的一边却是利的。

[作者系中国社会科学院社会政策研究中心秘书长]

以人口城镇化释放内需最大潜力[①]

苗树彬　夏　锋

未来5~8年，以人口城镇化为主要载体扩大内需，以制度创新为重点释放城镇化的需求潜力，是我国全面建成小康社会、走向公平可持续发展的战略重点。用3年左右的时间，在全国范围内基本上使有条件的农民工市民化；用5年左右的时间，形成人口城镇化的制度框架；用8年左右的时间，基本形成人口城镇化的新格局。

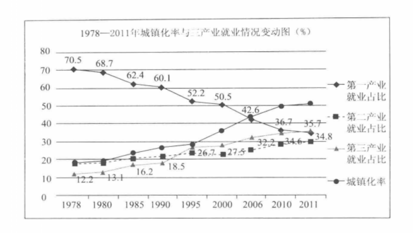
我国城镇化的进程中存在哪些突出问题？根源何在？未来10年，为什么要加快人口城镇化的转型与改革？人口城镇化的战略作用如何估计？如何实现十八大提出的“城镇化质量明显提高”的要求？这些都是迫切需要研究的重大课题。中国（海南）改革发展研究院课题组就城镇化问题组织了多次国内外实地调研、专家访谈，提出了推进人口城镇化体制机制创新的方案建议、路线图和时间表。

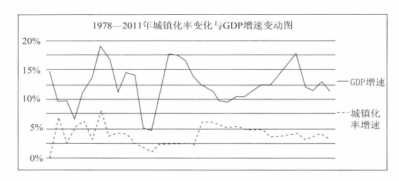
一、我国城镇化的发展进程

1. 过去10年基本保持平稳发展

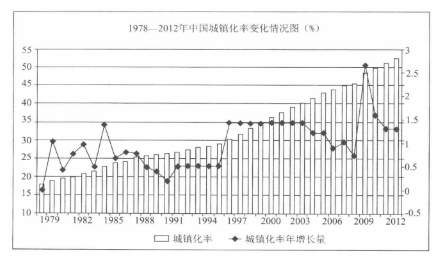
2011年，我国的城镇化率超过50%，“这是中国社会的一个历史性变化”，成为我国由传统的乡土社会进入城市社会的标志。以10年为一个阶段，1980年至1990年，城镇化率年均提高0.7个百分点；1990年至2000年，年均提高0.98个百分点；从2000年至2010年，年均提高1.35个百分点。从近10年的城镇化进程看，总体平稳，不仅避免了印度、拉美国家那样严重的城市病、大量失业和贫民窟现象，在推动农村剩余劳动力非农就业、提高农民收入等方面也起到了重要作用。

① 本文系中改院“改革红利”系列调研报告之一，载《光明日报》，2013年04月16日。





1978—2011 年城镇化率与三产业就业情况变动图（%）



1978—2012 年中国城镇化率变化情况图（%）

2. 中西部进程加快

调查显示，2005—2011 年，中西部地区每年城镇化提高速度都超过 1 个百分点，均高于东部地区，与东部地区的城镇化差距开始逐步缩小。随着产业转移和新产业兴起，中西部城镇化将成为我国城镇化快速发展的“引擎”。初步预测，未来 8 年，中西部城镇化率仍有 10 ~ 15 个百分点的提升空间，有望保持年均 1.2% ~ 1.5% 的增长速度，超过全国平均水平。

3. 未来 8 年快速增长的基本条件具备

对一个国家和地区来说，城镇化进程快慢取决于三个方面：基础设施决定城市的承载能力；住房决定人口转移问题；就业需大量的产业与之匹配。这三大条件决定了城镇化速度的变化。从现有情况看，未来 8 年我国有条件实现以城镇化为主导的快速发展格局。以最为重要的基础设施之一“交通条件”为例，我国高铁里程已达到 8 600 余公里，稳居世界首位，邻近省会城市将形成 1 ~ 2 小时交通圈、省会与周边城市形成半小时至 1 小时交通圈，北京到全国绝大部分省会城市将形成 8 小时以内交通圈，对我国城镇化将起到重要的促进作用。

4. 未来 10 年人口城镇化率年均增长率应保持在 1.5% 左右

我国 51.3% 的城镇化率，是按城镇常住人口统计的，其中还包括了 1.6 亿的农民工群体。如果按户籍人口来算，人口城镇化率只有 35% 左右，远低于世界 52% 的平均水平。我国即使年均增长 1.2 个百分点，10 年后我国人口城镇化率仍只有 47%，达不到目前世界的平均水平。考虑到 10 年后我国的发展前景，未来 10 年我国人口城镇化率的年均增长率应为 1.5 个百分点左右。

二、城镇化的历史作用

1. 推动中国经济快速增长

通过考察过去 30 多年城镇化率年增速与 GDP 增速变动间的关系发现，两者呈明显线性关系。马晓河等学者研究发现，城镇化率每提高 1 个百分点，按 1978 年不变价格计算的人均 GDP 将增加 124.5 元，按 2010 年价格计算每个百分点为人均 GDP 增长贡献 670 元。在我国近十年年均 10% 的经济增长率中，城镇化率贡献了 3 个百分点。

2. 推动经济结构转型升级

城镇化推动了产业结构、就业结构、消费结构的转型升级。1978—2011 年，伴随城镇化进程，农业就业人员在就业人员总数的比重从 70.5% 下降为 34.8%，城镇就业人员占全国就业人员的比重从 23.7% 上升到 47%。汪泓等学者利用 1981 年到 2009 年的就业数据研究得出，就业增长与城镇化水平之间存在着长期的相关均衡关

系，城镇化水平每升高1%，城镇就业人口就增长1.267%；马晓河研究得出，第三产业就业人数与城镇化呈线性相关关系，城镇化率每提高1个百分点，第三产业就业人数增加663.84万人。

3. 推动城乡一体化发展

城镇化在缩小城乡收入差距、推进城乡基本公共服务均等化等方面发挥着重要作用。从国与国之间的比较来看，东欧国家城镇化水平相对较低，城乡人均GDP相差2~3倍；欧美国家城镇化率很高，城乡人均GDP相差1~2倍。宋元梁通过计量分析得出，我国城镇化发展与农民收入增长之间存在着较强的正向交互响应作用，而且其长期的响应作用更显著、更稳定。

三、传统模式迫切需要转型

改革开放以来，我国基本走了一条以规模扩张为主要特点的城镇化道路。传统城镇化模式在推动经济快速增长的同时，也付出了巨大的社会代价，迫切需要转型。

1. 城镇化长期滞后于工业化

参考发达国家的经验，在工业化中期，工业化与城镇化的相关系数极高。1841—1931年间英国为0.985，1866—1946年间法国为0.970，1870—1940年间瑞典为0.967，这些国家被认为是“同步城镇化”的典型。2011年我国人均GDP达到5414美元，进入工业化中后期，但即使包括“半城市化”的务工农民人口，我国的城镇化水平仍然远低于工业化中后期应该具有的均值（60%），很大程度上抑制了国内消费需求的释放与升级，加剧了社会供给能力与消费能力的鸿沟，导致了严重的内需不足与产能过剩。

2. 人口城镇化滞后于土地城镇化

改革开放30多年间，我国城市建成区面积扩大了8.2倍，但城镇常住人口仅增加了2.5倍。2008年，全国土地财政收入为16 255亿元，到2011年增加到41 545亿元，3年间增长了2倍多。如果继续沿袭以往的用地扩张老路，势必占用更多耕地，对国家粮食安全造成极大威胁。但是不顾用地需求的强劲增长，强制压减土地供应，势必又制约城镇化发展。如何破解用地“两难”，已经突出地摆到了各级政府面前。未来以土地扩张为导向的“规模城市化将”将难以为继。

3. 以“人口红利”为支撑的粗放发展难以为继

数量庞大的农村人口流向城市，为城镇发展提供了充足的廉价劳动力资源。与土地要素的利用一样，我国城镇化对劳动力要素的利用也采取了简单粗放的方式。未来5~10年人口老龄化进程加快，“数量型”人口红利的逐步消失不可避免，依靠增加生产要素投入的粗放式城镇化模式难以为继。通过在广东、河南、湖南等省

进行的调研发现，不仅在东部沿海地区出现“民工荒”现象，中部地区也开始出现招工难问题。日本、韩国在20世纪70年代、80年代末人口红利消失之前已基本完成了城镇化，而我国在逐渐步入老龄化阶段时城镇化还处于发展中期。

4. “钟摆式”人口流动带来社会隐患

大量的“钟摆式”和“候鸟式”的农村外出务工人口流动造成“留守儿童、留守老人、留守妇女”现象，牺牲了三代人的幸福，带来严重社会隐患。延续以排斥农民工为特点的“半城镇化”模式，不仅将进一步加剧城乡矛盾，也将阻碍城镇化的可持续发展，违背社会公平的价值理念。

5. 大城市不堪重负，中小城市和小城镇发展滞后

我国大城市集中了优质的公共资源，拥有更好的发展机会和平台，人口过度集中，产生了交通堵塞、环境污染、资源紧张、城市贫富两极分化等“城市病”。根据国家统计局数据，农民工总量的65.4%集中在东部地区，64.7%集中在地级以上城市，而全国667个城市约有2/3交通在高峰时段出现拥堵情况。与发达国家相比，我国小城镇在产业发展、公共资源配置等方面与大城市相比差距巨大，对人口缺乏吸引力。2011年我国中小城市城市化率为33.9%，远远低于全国城镇化水平。而德国70%的人居住在小城镇；美国50%以上的人居住在5万人口以下的小城镇。

四、人口城镇化的转型是释放内需的最大潜力

我国人均GDP在2011年达到5 000美元以上，面临跨越“中等收入陷阱”的挑战。改变投资、出口主导的经济增长结构，需要新一轮“人口城镇化”释放内需潜力。

1. 城镇化蕴含着巨大的投资需求

迟福林教授研究发现，未来10年，我国城镇化率年均提高1.2个百分点，将再有2亿农民进入城镇，加上现有的1.6亿外出务工农民，新增城镇人口将在4亿左右。按较低口径，务工农民市民化以人均10万元的固定资产投资计算，也能够增加40万亿元的投资需求。

2. 城镇化蕴含着巨大的消费需求

2011年城镇居民与农村居民人均消费支出比约为3.3:1，以家庭耐用消费品拥有量为例，城乡在彩电、电冰箱、空调、电脑方面的差距分别为1.2、1.6、5.4和4.6倍，农村劳动力和人口合理转入城镇就业和生活，其收入与消费必然会明显增加。迟福林教授认为，未来10年左右，通过彻底打破城乡二元结构，人口城镇化率有望达到50%以上，城乡居民消费需求将有望达到45万亿~50万亿左右，居民消费率将达到50%左右，最终消费率达到60%左右。这样，将基本形成以消费为主导

的经济增长格局。

3. 人口城镇化的转型将支撑我国中高速持续增长

初步估算，到2020年，我国消费、投资需求规模可能高达百万亿元。如果这个巨大的内需潜力能够得到充分释放，将支撑我国经济未来10年7%～8%的中速增长。

五、人口城镇化转型中面临的主要障碍

城镇化的快速发展过程中难免引发一些问题。例如：城镇化必然要带来农村土地的减少；大城市人口集聚造成交通拥堵、环境污染、住宅拥挤等。这些被称为“城市病”的问题是几乎所有国家曾经和正在面临的问题，需要不断完善公共政策来逐步化解。而有些问题是违背城镇化客观规律产生的，例如2009—2011年，中改院课题组先后对墨西哥、巴西等拉美国家城市进行考察的结果显示，过度城市化造成了大量贫民窟现象，致使城市化进程充满“无序”和“混乱”，产生“城市化之痛”。另一些问题则是由于其他问题没有解决，进一步传导到城市的其他系统产生的，例如2.5亿农民工不能实现市民化所产生的“半城镇化”问题。

通过在各省市实地调查、访谈发现，我国城镇化进程中出现的种种问题，缘于现行的户籍、土地、基本公共服务、财税、行政、社会管理等体制机制跟不上城镇化发展需求，成为制约城镇化质量提高的瓶颈。

1. 户籍制度改革迟缓阻碍人口真正实现城镇化

“半城镇化”“伪城镇化”问题的出现，根源在“逆城镇化体制”尚未打破。十八大报告提出“加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化”。但调研中发现，户籍改革遭到不少城市的反对。从2001年户改文件下发到2011年国务院文件《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》出台，中央政府提出地级以下市区全部放开户籍制度，但是却迟迟落实不下去。

2. 现行财税体制造成人口城镇化滞后于土地城镇化

地方政府普遍反映，财权上收、事权下放的现行财税体制，让他们一方面要承担巨大的公共支出，另一方面背负巨大的偿债压力，致使土地出让金成为推进城镇化的重要资金来源，由此引发了高房价等一系列问题，制约了城镇化的长期发展。另外，随着土地用途管制增强、征地拆迁安置补偿支出的增加，土地财政占地方财政收入的比重已经出现下降趋势，高度依赖“土地财政”的城镇化模式难以持续。

3. 工业主导的城镇化抑制消费、带来结构性失衡

计划经济时代城镇化基本上围绕投资、工业化推进，这种工业化主导城市化的格局在改革开放后并没有得到根本改变，投资尤其是重化工业投资仍然是决定一个

地方经济发展水平的决定性因素。在经济实力低下时工业主导城市化进程有其合理之处，但当工业化达到一定水平时，甚至出现产能过剩时，工业主导下的城镇化对消费的抑制作用就开始显现出来，而且带来越来越严重的结构性失衡问题。

六、推进体制机制创新的建议

当前，城镇化进程中的许多矛盾、问题，都与人口城镇化的体制机制改革滞后直接相关。推进人口城镇化的转型发展，关键是加快体制机制的变革与创新。

1. 把尽快实现进城务工农民市民化作为推进人口城镇化的突破口

目前，进城务工农民市民化的程度只有25%左右。通过初步计算和调查，尽快"让农民工成为历史"从总体上看不是个财力问题，关键在政策与体制的突破。从调研中发现的现实问题来看，如果我国不尽快解决进城务工农民市民化问题，将来所付出的代价要大于财政成本问题。根据现行数据，到"十二五"末我们有必要，也有能力基本解决60%～80%具备一定条件的农民工市民化问题，而其他人口则纳入流动人口进行管理。

2. 尽快破解户籍制度改革难题

调查发现，城乡户籍制度的最大差别在于"含金量"不同，目前与户籍挂钩的个人权利有20多项。适应人口城镇化发展趋势，应以去利益化、城乡一体化、迁徙自由化为目标和方向，逐步消除户籍人口与非户籍人口之间的不平等待遇和差距，还原户籍的人口登记功能，突破以户籍与福利合一的社会管理制度，将户籍与福利脱钩。建议分三步推进户籍制度改革：第一步，未来1～2年内实现中小城镇户籍制度全面放开，同时加大对中小城镇的财政、金融发展力度，让公共资源更多向中小城镇倾斜，为当地产业发展和外来人口就业、定居创造条件；第二步，3～5年内实现大城市和特大城市户籍制度基本放开；第三步，8年内基本实行全民统一的居住证制度。

3. 以土地物权化为重点，深化土地管理制度改革

2011年，温家宝同志曾指出："土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等，是法律赋予农民的合法财产权利，无论他们是否还需要以此来作基本保障，也无论他们是留在农村还是进入城镇，任何人都无权剥夺。"现实情况是农村土地的物权改革还远未到位。借鉴成都、重庆等地农村土地制度创新的经验，必须以保护农民的土地财产权利为核心，深化农村土地管理制度改革，让农民"带资进城""带财产进城"。另外，需要着力推进用地制度改革，实现服务业用地与工业用地基本同价，以夯实城镇化的产业基础。

4. 以理顺中央与地方关系为重点，深化财税体制改革

深化财税体制改革。分税制实行以后形成了地方对"土地财政"的过度依赖，

客观造成了城镇化规模的快速扩张。改变依赖“土地财政”的城镇扩张模式，关键在于理顺中央与地方公共服务职责和财政分配关系，加快构建以基本公共服务均等化为目标的、有利于人口城镇化的财税体制和多元化的投融资体制。

5. 以经济为主导，加快推进行政区划体制改革

30 多年来，我国一直沿革以行政级别为主导的城镇管理体制，使资源配置依赖城市的行政级别。这种差序化的城镇管理和资源分配体制阻滞了人口城镇化进程。例如：按人口规模和经济总量，浙江义乌早已经是中等城市规模，但行政上仍是一个县级市，由于级别不够而限制了城镇化进一步发展。城镇化进程中，行政力量和经济力量的推动作用都十分重要，需要突破“行政化”的束缚，形成经济化力量主导的城镇化格局。尤其在经济社会发展较快的区域，需要加快调整行政区划，以适应经济社会发展的大趋势。

6. 加快建立城乡一体的基本公共服务体制

2006—2010 年，中改院“基本公共服务均等化”课题组通过对西北省区、广东、浙江等沿海发达省市和河南、湖南等中部省调研，提出按照“完善体系、对接制度、提高水平、重点支持”的总体思路，加快基本公共服务制度一体化，建议 1 ~3 年内初步实现城乡基本公共服务制度的对接；3 ~5 年实现区域间、不同社会群体间公共服务转移续接；5 ~8 年基本实现城乡、区域间基本公共服务均等化。最终基本建立全国统一的基本公共服务体制，实现“制度统一、标准统一、水平均衡”。

7. 推进城乡一体化的社区管理体制改革

城乡社区作为社会的基本单元，对加快城镇化进程，缩小城乡差别，提高广大农民生活质量和文明程度都具有重要意义。成都等地在农村社区管理体制改革上进行了积极探索。适应人口城镇化趋势，应强化城乡社区自治和服务功能，健全新型社区管理和服务体制，完善城乡社区的公共服务设施和网络，不断提高社会管理水平，逐步把社区建设成为城乡社会管理制度对接的平台。

[作者单位：中国（海南）改革发展研究院]

人口城镇化是最大潜力
——第77次中国改革国际论坛综述之二

夏　锋

2013年4月27—28日，由中国（海南）改革发展研究院、德国国际合作机构合作举办的“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛在海口召开。专家认为，随着内外发展环境的深刻变化，未来5～10年，中国的新型城镇化面临重大机遇、拥有巨大潜力，并将在推动经济社会转型发展中扮演重要的历史性角色。

一、人口城镇化蕴藏着巨大潜力

1. 人口城镇化有倍增的巨大空间

中改院院长迟福林认为，中国的城镇化有其他国家难以比拟的优势，就在于虽然开始进入工业化中后期，但是城镇化率仍有很大的提升空间，尤其是人口城镇化的发展空间巨大。如果能打破政策与体制掣肘，到2030年，中国人口城镇化率有望提高到65%～70%的峰值，实现倍增。

中国银行首席经济学家曹远征认为，中国目前的状态类似日本1973年、韩国1998年以后，开始步入中速增长阶段。但日本、韩国当年的城镇化率大概是75%左右，中国目前只有52%，而且还有10%几是农村的流动人口，中国城镇化还有很大的发展空间。

2. 人口城镇化是中国未来10年转型发展的最大潜力

曹远征认为，由于中国的城镇化远未完成，现阶段中国的经济不应该发生减速，或者说减速的速度不应该这么大。在新的阶段，一定要通过改革形成城镇化发展的新的体制机制，释放城镇化的潜力。

迟福林认为，人口城镇化能够有效释放消费潜力并引致相关的投资需求，是中国经济发展的最大潜力。初步估算，到2020年中国人口城镇化进程将带来百万亿级别的内需规模，可以保持未来10年中国7%～8%的经济增长。

中国城乡建设经济研究所所长陈淮认为，让中国经济体拥有最强大的国际竞争力，让13亿中国人都过上现代化的生活，根本解决困扰中国经济社会发展中的不平衡问题，唯一办法是积极稳妥地推进城镇化，它是解决诸多矛盾的一把钥匙。

二、推进规模城镇化向人口城镇化的转型

1. 规模城镇化发展已难以为继

迟福林认为，以往的城镇化由于与传统的经济发展方式直接相关，其规模城镇化的特点比较突出。例如，以工业化为主导、以做大经济总量和承载投资为主要目标、以土地批租为重要手段。进入发展型新阶段，规模城镇化的矛盾问题日益凸显：第一，城镇化约束条件发生深刻变化，低成本扩张模式难以为继；第二，全社会对城镇化的需求和期望发生深刻变化，低质量的城镇化难以为继；第三，城镇化的角色发生深刻变化，规模城镇化难以担当。

曹远征认为，目前中国城镇化水平相对较低，流动人口尚未实现市民化。由此，制约了服务业和居民消费扩大，也抑制了人力资源投资和产业升级。

2. 把人口城镇化作为新型城镇化的出发点、落脚点

陈淮认为，人口城镇化的规模、速度、质量决定着中国经济社会发展的规模、速度和质量。迟福林认为，一是坚持以人口城镇化带动工业化的转型升级，带动产业结构调整，由此将形成服务业发展的大环境；二是坚持以人口城镇化带动城乡一体化，新农村建设不能脱离城镇化进程；三是以人口城镇化带动中等收入群体的持续增加。

国民经济研究所副所长王小鲁等认为，城镇化应当“以人为本”，核心是人的城镇化，而非“造城计划” “以房为本”，这需要通过完善相关的体制改革才能实现。

中国社会科学院农村发展研究所宏观经济研究室主任党国英认为，高度的城镇化是农村进步的必要条件，是农业现代化和农民增收的必要条件，也是社会稳定、政治民主的重要基础。因此，以高度城镇化实现城乡一体化十分必要。

中国社会科学院社会政策研究中心副主任杨团认为，新型城镇化与农村就地现代化，是中国持续发展强劲动力的两级，这两者不可偏废。

3. 人口城镇化的转型与改革要有路线图、时间表

迟福林提出，考虑到10年后中国的发展前景，人口城镇化率的合理区间应不低于50%。未来10年中国人口城镇化率的年均增长率应为1.5个百分点左右，争取到2020年基本形成人口城镇化的新格局。

四川大学教授邓玲认为，城镇化推进方案的设计不能是一个模式，一定要高度

重视多元化和差异化，通过改革试验找出一些能够适应国情的城镇化道路。

三、人口城镇化的“重头戏”是农民工市民化

1. 实现农民工市民化到了临界点

迟福林认为，农民工市民化牵动影响全局，一方面，实现农民工市民化有很强的现实需求；一方面，农民工长期融不进城市社会，长期享受不到应有的权利，累积了大量的社会矛盾和风险。面对利益关系的失衡，面对社会矛盾凸显，解决农民工市民化的时间空间约束明显增强，决定了不能再拖到20年左右解决农民工问题。

2. 农民工市民化不是不可承受之重，关键在于政治决心

国家行政学院经济学部教授冯俏彬测算，以2011年的不变价格计算，将1.6亿农民工市民化，所需成本大概是1.8万亿。这个成本不是不可承受之重。农民工市民化成本，与其说是总量问题，不如说是结构问题，核心是要设计方案，明确中央政府和地方政府的责任分工。

中国社会科学院社会政策研究中心秘书长唐钧认为，就算我们不推进农民工市民化，很多成本实际已经在支出。例如，如果许多农民工子弟学校不关闭的话，就可以解决更多农民工子女的教育问题。

陈淮认为，我们要积极稳妥地打破一些利益集团对农民工市民化改革的阻碍，把城镇化转型与改革经济体制密切联系起来。

迟福林认为，综合多方面的情况看，到2020年总体解决农民工市民化，关键在于战略判断和政治决心。应尽快出台农民工市民化的国家规划，用2~3年时间，初步实现有条件的农民工市民化；用3~5年时间，通过放开户籍制度和城乡基本公共服务均等化的制度安排，基本解决存量农民工的市民化；用8年时间，即到2020年总体解决农民工市民化。

3. 农民工市民化的过程，实质是基本公共服务均等化的过程

国家财政部财政科学研究所副所长刘尚希认为，人口城镇化的实质是农民变市民，包括社会身份、职业、居住、子女教育、社会保障、社会参与与社会融合。

中国人民大学土地政策与制度研究中心主任叶剑平认为，什么时候实现了基本公共服务均等化，北京等大城市的房价基本就稳定了。

四、推进人口城镇化的关键是改革创新

1. 创造条件，让户籍制度退出历史舞台

迟福林认为，对户籍制度，不是一般的改革创新问题，而是要明确提出取消的

目标，并且有时间表，5～8年内，全面实行以身份证代码为唯一标识的人口登记制度。

王小鲁认为，解决城市化中“人”的问题，当务之急是需要改革城镇户籍制度，使长期在城镇工作的农民工能够名正言顺地取得城镇居民的身份。

2. 实现农地物权化的制度创新

迟福林认为，这些年，城镇化中暴露出来的农地问题，与法律尚未赋予农地使用权完整的物权性质直接相关。农民工的市民权利不能以土地权利换取。从法律上保障农地使用权的物权性质，在严格用途管制的前提下，赋予农民工对承包土地、宅基地、农房和集体资产股权更大的处置权，是实现农民工市民化的重要保障。

王小鲁认为，应该在对农户的土地长期使用权进行确权颁证的基础上，开放土地市场，在有条件的地方建设规范的土地交易市场，政府可以统筹设计征收土地增值税。同时各级政府有责任监督土地交易，特别要保证土地交易在失地农民的合理补偿和社会保险有充分保障的前提下进行。

党国英认为，深化土地制度改革对提高城镇化质量至关重要。第一，明晰土地产权，根据土地的公共性程度的差异，建立混合的或多元的土地所有制；第二，要更新土地规划理念，在各级政府之间合理划分规划管理权限；第三，建立城乡统一的建设用地市场，改革国家征地办法；第四，要鼓励一部分城市建设低密度住宅，满足中产阶层改善居住品质的需要；第五，深化农业用地管理制度改革。

3. 推进城乡基本公共服务制度对接

迟福林认为，应尽快出台全国统一的基本公共服务均等化政策，实现城乡基本公共服务制度的对接、融合。

王小鲁建议，用几年时间，把在城镇就业的农民工纳入城镇基本社会保障范围，真正做到基本社会保障全覆盖。

4. 建立多元投融资体制

曹远征认为，在推进新型城镇化过程中，财税体制改革的启动不仅仅关系经济体制改革，还是社会体制改革和政治体制改革的启动。从这个意义上来讲，适应城镇化的趋势，适时提出财税体制改革，是下一步改革的关键。

财政部财政科学研究所所长贾康认为，在公共财政支持人口城镇化方面，需要以一元化的公共财政作为支持后盾，形成全口径预算概念下的公共资源配置全景图，进而优化公共财政结构；同时要积极引入公私合作伙伴关系，建立有效的筹资放大机制和管理增效机制。

刘尚希认为，财政体制改革是化解农民变市民的过程中不确定性及其引发的公共风险的宏观条件。为此，各级政府的财政责任要做一个重新调整，重点是建立辖区财政责任制度。

中国银河金融控股有限责任公司董事长陈有安认为，面临着农民自有资金、城镇化自有资金不足，依赖于外部有限的情况下，多层次资本市场的建设就是一个非常重要的课题。

五、人口城镇化重在转变政府发展理念

1. 树立包容性的城镇化发展理念

唐钧认为，没有包容就没有真正的城镇化。包容首先是容纳，从容纳要走向接纳，最后消除社会排斥。其中最重要的是社会福利的普惠性。

中改院学术委员常修泽认为，推进人口城镇化的转型与改革，要确立包容性的改革方略，解决“排异反应”的问题。

清华大学公共管理学院院长薛澜认为，公共治理与制度创新是实施以人为本，公平共享城镇化理念的关键：首先是明确城镇居民主体是中国城镇化治理的基础；二是提供全体城镇居民共享的基本公共服务是城镇化治理的重要任务；三是建立可持续的公共财政体制是健康合理城镇化的基本保障。

2. 尊重城镇化发展规律，处理好政府与市场的关系

曹远征认为，城镇化是自然的过程，并不是政府人为推进的，不是政策强行干预的结果。政府推动城镇化建设更多的是提供农民工市民化所需要的公共服务，采用 PPP 等模式引导更多的社会资金进入。

王小鲁认为，要提高城镇化质量，合理布局，必须规范政府职能，约束政府行为，对官员的政绩考核不能只看 GDP，不看公共服务。政府的第一位的职责是提供公共服务，而不是干预和取代市场，去完成那些本应由市场完成的任务。

3. 着力改革行政体制

迟福林认为，过去十几年中国城镇化制度安排的突出特点是“行政化”“行政主导”，由此形成某些城镇化发展的行政体制掣肘。按照经济社会发展需求推进城镇化进程，需要突破“行政化”的束缚，形成经济主导的城镇化的基本格局。

中国行政体制改革研究会副会长汪玉凯提出，城镇化的公共治理最重要的是赋予市一级更大的自主权。建立智慧城市是完善城市公共治理的一个发展方向。

[作者单位：中国（海南）改革发展研究院]

新型城镇化：发展与转型[①]

甘 露 马振涛

2012年9月8日，中国（海南）改革发展研究院在京举办“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”。来自国务院研究室、国家发改委、财政部、中国社科院、国家行政学院等机构的专家学者数十人出席会议。会议由中改院院长迟福林主持。与会专家认为，破题新型城镇化，加快新型城镇的发展转型，是我国实现公平可持续发展的大战略。专家们建议，要顺应发展与转型的大趋势，迫切需要通过体制机制创新，加快推进新型城镇化进程，释放城镇化扩内需、促发展的巨大潜力。

一、城镇化是一个大战略

与会专家认为，积极稳妥地推进城镇化进程，是转变发展方式，实现社会主义现代化的重大战略任务。

中国社科院经济研究所研究员张卓元认为，我们对中国的经济前景不必太悲观，应充分估计城镇化对我国经济增长的拉动作用。只要充分发挥和释放城镇化这个巨大潜力，中国的经济增长不会出现大的问题。为此，应把城镇化作为拉动经济增长，实现发展方式转型的重大战略。

中国（海南）改革发展研究院院长迟福林认为，城镇化是我国经济社会发展的战略选择，是扩大内需的重要载体；是调整结构，发展现代服务业的关键选择；是稳增长、促发展的重要途径。中国正进入城市化快速发展时期。预计到2020年，我们的城镇化率能达到60%左右。推进新型城镇化，对于实现公平与可持续发展意义重大。为此，要把短期需求和中长期需求结合起来，在战略层面要有一个通盘考虑，在体制和政策方面也要有重大调整。

国家行政学院经济学部主任张占斌认为，第一，从当前看，城镇化是扩大内需

① 本文系“新型城镇化：发展与转型”为主题的中改院改革形势分析会观点综述，2012年9月8日，北京。载《求知》，2012年12期。

的重要抓手，从中长期看，城镇化是我国经济长期稳定增长的重要推动力；第二，城镇化为提升产业，创业和就业提供了一个很大的平台；第三，城镇化的过程也是人类文明不断发展提升的过程；第四，城镇化能更好地体现出“以人为本、共同富裕”的原则；第五，城镇化综合效应很强，对我国参与国际竞争，真正从经济大国发展成经济强国意义重大。

二、传统城镇化难以为继，破题新型城镇化是当务之急

与会专家普遍认为，传统城镇化难以为继，迫切要求转变城市发展方式，着力提高城市发展质量，走出一条以人为本，城乡融合发展的新型城镇化道路。

中国经济体制改革研究会名誉会长高尚全指出，新型城镇化的最终目标是实现城乡融合。城镇化并不是要消灭农村，而是要考虑城乡怎么一体化，城乡怎么协调发展，城乡二元结构怎么解决，农村怎么样富起来。不能为城镇化而城镇化，不能过分追求城镇化率。

迟福林认为，未来10年、20年确实存在一个城镇化发展模式转型问题，不能搞土地城镇化、水泥城镇化，而更应注重人口的城镇化、可持续的城镇化、生态的城镇化。

中国社科院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞认为，传统城镇化模式是以经济发展为目标，以工业化为主线，以地方政府为主导，以土地为主要内容，以外延扩张为特点，以外部需求为牵引，以物质资本大量消耗作驱动力，是高成本、低收益的城镇化。这种城镇化带来了很大的问题，集中表现在：要素结构失衡、空间失衡、产业结构失衡和大城市病的爆发等。新型城镇化模式是以现代化为发展目标，以人的城市化为核心，以市场运作为主导，以内外需为牵引，以创新要素为驱动，以内涵增长为重点，以适度聚集为原则，三化互动，实现低成本、高收益，促进城乡经济、社会、环境全面协调可持续发展。

中国行政体制改革研究会副会长汪玉凯指出，传统城镇化过程中有四大教训：一是现行政策客观上造成对农民利益的双重剥夺；二是城乡二元社会结构没有破解，客观上演变成“三元社会”，即城市居民、农民和农民工；三是城乡差距进一步扩大；四是政策的公平公正性广受社会质疑。城乡一体化的本质是实现城乡融合，即实现三大功能：城乡间要素自由流动、制定城乡一体化的规划、制定城乡统一的政策。要达到三大目标：城乡政治权利平等、城乡共享经济发展成果和城乡居民在生活水平上趋同。未来，中国推进城镇化要严防“造城运动”所带来的巨大风险，变革城市治理模式。

中国社科院农村发展研究所宏观经济研究室主任党国英认为，中国城市化进程

中最大的问题是没有伴随中产阶级的崛起，这就意味着未来建立真正的“市民社会”缺乏稳固的根基。新型城镇化要与农业现代化齐头并进，通过城镇化，使农民可以耕作更多的土地，提高他们的劳动生产率。特别是通过农业机械化、规模经营，来增加粮食产量。

财政部财政科学研究所副所长刘尚希指出，城镇化是一个经济社会转型的工程，具有集中化、组织化、规模化、公共化、便利化、人性化六个特点。新型城镇化是六化统一，离开任何一个，都不是真正的城镇化。城镇化的本质是人的城镇化。这就不仅要求改善人们的居住和生产环境，建立宜居、人性化的城镇，而且还要考虑满足居民的多样化需求，使其有充分选择的空间。

张占斌认为，要把提高城镇化的速度和质量并重，首要的是解决农民工和农村人口市民化，即人的城镇化问题，这是城镇化最重要最本质的东西。提高城镇化的质量，一个关键问题是提高城市承载能力。硬件的市政建设，不能用农村的水平管理现代化的城市，要用现代化的水平管理现代化的城市。

中国改革基金会国民经济研究所副所长王小鲁认为，中国农业将来的出路是规模经济。而农业规模化的前提是把大部分农民转移出来，离开农业，离开农村，变成城市居民；剩下的农村人口可以很好地进行规模化经营，发展现代农业。

三、农民工市民化是推进新型城镇化的关键

与会专家普遍认为，加快城镇化转型，提升城镇化的质量，重点和难点在于解决两亿多农民工的市民化问题，“让农民工成为历史”关乎城镇化的实际进程。

王小鲁认为，城市化到了需要作一盘棋来整体考虑的时候，两亿多农民工长期在城市打工，但没有解决户籍问题，没有解决社会保障和公共服务的问题，加上农村留守老人、留守儿童问题，这些问题不解决，一定会出乱子。现在是解决这个问题的时候了。政府以没有钱为由不给在城市打工的农民工解决基本的社会保障和公共服务，这个逻辑是不成立的。

国务院研究室农村司巡视员叶兴庆认为，农民工市民化问题不解决好，城镇化扩大内需的效益就会大打折扣。农民工市民化面临着五大体制难题：一是在城乡二元体制的基础上启动城镇化，面临农民工市民化的成本消化难题；二是在集体所有制基础上启动城镇化，面临农民工怎么退出农业农村的难题；三是在房价上涨透支未来的背景下启动城镇化，面临农民进城以后如何安居的难题；四是在区域差异非常明显的基础上启动城镇化，面临农民工稳定性差的难题；五是在移民文化发育不足的情况下启动城镇化，面临农民工和本地人口如何有效融合的难题。

国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所所长肖金成认为，城镇化的

本质就是“农民进城”。现实中，农民工进城存在三大问题：一是农民工与城市人同工不同酬；二是福利问题；三是保障问题。未来应通过农民工市民化、本地化、家庭化来实现真正的城镇化。

四、重在推进新型城镇化的体制机制创新

与会专家认为，制度建设滞后，是城镇化过程中面临的较为突出的问题。推进新型城镇化，必须大胆先行先试，破除体制机制障碍，为新型城镇化提供制度保障。

迟福林认为，新型城镇化重要的是在未来 3 ~ 5 年能在一些重大体制和政策方面做出调整。一是土地制度；二是户籍制度；三是农民工市民化；四是人口政策；五是现行行政区划体制；六是行政体制，包括城镇化的公共治理；七是财税体制；八是农村组织化程度、农村社区自治等。

党国英指出，农民的耕地转用为建设用地是国家公共规划造成的，剩余归公是对的。但是农民的建设用地，即村庄占地被征用，应该价格高。要真正建立起城乡建设土地统一市场。

王小鲁认为，实现人口城镇化需要一系列制度配合，第一是户籍制度与公共服务和社会保障制度改革；第二是通过土地制度创新，实现土地规模化，促进农民转移，应通过“确权颁证”，承认农民对土地的权益并且可以合法转让；第三，要打破地方财政严重依赖卖地筹资的格局。调整中央和地方之间的财政分配关系，改善政府资金的管理，提高透明度，加强社会公众的监督，以此杜绝腐败；同时，改革土地出让制度，设立房产税，代替土地出让金收入。

倪鹏飞认为，土地问题最重要的是解决土地的收益分配问题，这里面要形成一些制度，如价格调解机制、土地调解机制、金融筹措机制、税收调解机制等。

中国社科院老年科学研究中心常务副主任田雪原指出，户籍制度改革应从淡化“农业”与“非农业”身份开始。变农民为市民也要做出分析，制订一定的条件，如有没有稳定的职业、有没有稳定的收入、有没有相对固定的住所等。此外，生育政策的城乡二元结构也到了破冰的时候。无论城乡，应实行限三生二政策，双独生子女或一方独生子女，都可以生两个。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院教授常修泽建议，第一，按照“包容、公正、有序”的精神来推进农民工市民化，通过定量化的指标体系，给进城务工打分的方式，解决户口问题；第二，当务之急要研究在异地高考中的利益协调和中央政府调节问题；第三，要研究解决农民工市民化后的文明融合问题。

叶兴庆提出，今后新出台城市公共服务政策原则上不应该再跟户籍挂钩，这应该作为一条底线。现在农民工随迁子女接受义务教育、农民工参加城镇职工社会保

障等问题已基本解决，问题比较大、讨论比较多的是异地高考问题。这主要涉及跨省流动问题，特别是京津沪的既得利益怎么解决。

刘尚希认为，城镇化过程中，财政体制上最大的挑战是怎么样让公共服务跟着人走。现在的城镇化使我们变成一个动态的社会，再按照这种静态的人口分布来设计体制就不相适应，就会出现人与公共服务的脱节。因此，改革应更多向中西部倾斜，向农村倾斜，在这个过程中要考虑人口的迁移。否则农村搞了很多公共设施建设，可能出现空城的现象，浪费是非常大的。

汪玉凯提出，我们现在仍然沿用计划经济时期领导市场经济条件下的纵向行政架构，这种治理结构走到了尽头。城镇化的公共治理最重要的是赋予市更大的自主权，除了直辖市外，不要分副省级城市、地级市、县级市，实行平行政策。

张占斌提出，行政区划调整得好能提高生产力。为此，适应城镇化发展的需要，应加快行政区划调整，完善特别设市政策，包括在大的镇可以改市。

［作者单位：中国（海南）改革发展研究院］

第三篇

以人口城镇化推动城乡一体化

以人口城镇化推动城乡一体化承担着统筹城乡发展的重大使命。从现实情况看，以人口城镇化推动城乡一体化，重在加快城乡制度的对接与统一：一是城乡公共服务制度对接；二是城乡土地制度对接；三是建设城乡统一的要素市场；四是建立城乡统一的人口登记制度。

在高度城镇化基础上实现城乡一体化

党国英

中共十八大将推动城乡社会经济发展一体化作为未来我国中长期发展的重大战略任务。在政策研究领域，人们对实现城乡社会经济一体化目标本身并无异议，但对如何实现这一目标的意见却多有不同。最有代表性的是两种相反的意见，一种意见认为应控制农村人口转移，在发展农村经济的基础上实现城乡一体化[①]；另一种意见则认为应大力推动城镇化，在高度城镇化的基础上实现城乡社会经济一体化。笔者在国内较早提出了后一观点[②]。本文将进一步讨论这一观点，并回答这一论题所引起的一些关键质疑。

一、什么是城乡社会经济一体化

讨论城乡社会经济一体化的前提应该大略区别什么是城，什么是乡，而这种区分常常被忽视，在我国现实中这种区别既模糊，又不合理。这种区别在知识界没有严格的被普遍接受的标准，在世界各国更没有统一的城乡划分标准。美国各州对城市没有统一的定义，而联邦政府还是从人口集中度来区别城市与乡村，将一定的人口聚落区的核心区1平方英里（约2.6平方英里）人口达到2 500人以上的区域看做城市，且仅仅作为统计学上的概念。从语言发生学的逻辑看，美国人从人口密度的角度定义城市是有道理的。

如果把美国的标准拿来区分中国的城市和乡村，那么中国大部分村庄够得上城市。从中国的“国情”出发，一个区域的常住人口以农业以及相关产业为主就可以定义为农村，其他人口聚居区则可定义为城市。通常前一类居民点的人口总量较小，人们居住较为分散。如果没有政府的不当干预，以农业及相关产业为主的人口居住

① 温铁军．城市化未必是三农问题出路［N］．新京报，2005－10－27.

② （1）党国英．下一步农村改革：调整城市化政策［N］．南方农村报，2005－03－10.（2）党国英．统筹城乡发展需要积极的城市化政策［N］．学习时报，2007－10－30.（3）党国英．用更积极的城市化政策引导城乡统筹发展［J］．中国社会科学文摘，2008（06）．

会随农业的进步更加分散。

美国农村的农业人口大约占农村人口的1/7，其余居民或与农业产业链有关，或为“逆城市化”导致的非农业人口。中国农村目前常住人口主要为农业人口，与农业相关但不直接从事农场生产活动的人口已经开始分化，城市人口的“逆城市化”转移也已经发生。笔者估计，即使中国农业高度现代化以后，中国农村的农业人口也不会下降到农村总人口的1/7，可能的比例是1/3左右。

以上述分析为基础，本为所指城乡社会经济一体化，本质上是以农业为主的居民区与其他以工商业为主的居民区之间完成居民权利的平等化重构。中共十七届三中全会的决定概述了2020年之前必须要实现的六项工作目标。尽管此次会议文件没有明确勾勒城乡一体化的远景，但我们依据主要发达国家的发展历程和我国的实际情况，可以对这一远景目标做一个总的描述。

城乡一体化目标的提出，本意在于消除城乡二元结构，促进中国和谐发展。根据这个内涵，城乡一体化目标必须包括以下内容：

第一，建立城乡统一市场，特别是城乡统一的要素市场，从根本上消除城乡二元结构的体制根源。我国农产品市场发育较好，但涉及土地、劳动和资本的农村要素市场未能很好发育，相关制度建设也十分滞后。城市化质量低、农村土地纠纷、“小产权房”困局等皆与城乡要素市场不统一有关。

第二，城乡居民收入基本一致，农民收入甚至超过全国平均水平。农民收入低于城市居民，无从谈起城乡社会经济一体化。按中共十八大确立了目标，如果到2020年我国居民收入在2010年基础上翻一番，农民收入必须增长更快才能确保城乡收入差距缩小。

第三，城乡居民公共服务水平基本一致，特别是社会保障的城乡分离体制完全消除。社会保障水平会因全国居民收入不同而形成差异，但不能因为居民身份不同而存在差异。未来中国农业高度现代化以后，农村会有大量小型专业农户居民点，不能要求这些居民点的所有基础设施达到城市水平，但较大的村庄与建制镇应确保水电路气达到城市供应水平。

第四，农业高度发达，农业GDP比重下降到5%以下，全国恩格尔系数平均降到20%以下，专业农户成为农村的主体居民。恩格尔系数越低，意味着国民吃饭成本越低。国民吃饭成本降低会引起经济行为变化，如储蓄率降低、职业选择的兴趣偏好增强等，有利于国民经济健康发展。

第五，城市化率达到70%以上。如果继续保持既有的趋势，我国的城市化率在2032年之前达到70%，城市人口在大部分年份每年增加1 600万左右，农村人口每年减少约1 200万左右，减少的峰值约为1 360万。如果实行更积极的城镇化政策，城镇化率每年平均提高1.2%，则城市人口每年增加约2 000万，农村人口每年减少

1 300 万直至 1 600 万；到 2035 年，我国城市化率会达到 80% 左右，农村人口会减少到 9 000 万户，其中专业农户减少到 3 000 万户。届时，我国专业农户的土地经营规模有可能支撑其收入水平达到或超过城市水平。

以上目标达到以后，中国社会进步将出现标志性的变化，即中产阶级[①]将成为人口的多数。换句话说，城市化过程不是人口的机械转移，而更应该是人的财产积累水平与社会权利保障水平的全面提升。一个社会，已经壮大的中产阶层有这样几个特点：第一，他们确有安身立命的必要财富，特别是在基础设施好的环境里有独栋房屋，或与此等价的金融资产。第二，他们收入较高，可以保证家庭支出的恩格尔系数在 20% 以下，也就是说，他们通常衣食无忧。第三，他们对公共事务关注度高，具有维护社会公正与法制的自觉意识。第四，中产阶层主要成分是受雇佣者，其中包括现代部门的体力劳动者。如果没有这部分成员，中产阶层不会是社会的多数。第五，他们自己承认自己是社会的中产阶层。这后一点经常被人们忽视，但却十分重要。一个阶层如果自己不承认自己是中产阶层，就很难对社会具有基本认同。这样特性的中产阶层只能在高度繁荣的工业化、城市化社会才能产生。因工业化、城市化才能伴随城市化农场主阶层，使农场主进入中产阶层的行列。中产阶层壮大以后，更深入的政治体制改革的风险将大大降低，国内更容易实现各种形式的民族和解，中华民族将真正在世界强大起来。

有人关心“城市化”和“城镇化”两个提法有什么意义上的差别。我以为它们的意义没有太大的不同。我们把城市化的文件语言改做了城镇化，如果翻译为英语，城市化和城镇化是一回事。讲城市化的人们大多并不反对发展小城镇，而讲城镇化的人们也有可能热衷发展大城市。

二、以高度城镇化实现城乡一体化的必要性

中国 30 多年改革开放的经验证明，城镇化是经济发展的基本动力。中国经济要保持一个长期健康发展的趋势，需要有一个清晰可靠的大思路，但这个问题过去一直没有得到很好的解决。好在是我们有了一个开放度较高的市场，地方政府又有一定的发展自主权，这就使我国资源配置调整大体能反映资源的稀缺性，以致经济发展长期保持了活力。中国资源配置调整的根本特点，就是城市比农村更缺乏廉价劳动力。于是，在大体自由的市场环境下，农村廉价劳动力源源不断地流向城市。这是中国资源配置效率得以提高的主要的、根本的源泉，也是中国经济成长的核心

① 笔者近期参加了中国（海南）改革发展研究院（海口）举办的专门讨论中等收入问题的国际会议，我国理论界尚没有严格区别中产阶层与中等收入阶层这两个概念。一个国家在没有实现现代化的历史时期，可以有中等收入阶层，但不一定有符合本文定义的中产阶层。中产阶层是现代化社会的特征。

"秘密"。没有过去的城镇化，就没有今天的经济成就。就大国经济成长历史看，中国的城市化速度创造了新纪录。近10年左右，中国的城市化率每年大约提高1个百分点。这个速度超过了美国最快时期的城市化速度；它的城市化速度在最快时期城市化率每年大概提高0.5个百分点。我们比一些西方国家的经济发展速度快，直接原因是我们的城镇化步伐快。

高度城镇化是经济发展的一般规律。人类的技术进步和财富增长依靠社会分工的不断扩展。社会分工扩展的条件是市场体系的发达。城市的建立是人们解决市场交易成本问题的基本方案，更遑论城市的建立还有其他好处。正因为如此，当今世界发达国家几无例外均有很高的城市化率。经济学界尽管对所谓最佳城市规模有不同意见，但对城市所具有的促进分工、扩展市场的巨大作用并无歧义。

高度城镇化是农村进步必要条件。国家近些年为农村建设花了不少钱。单农村交通一项，国家交通部就有一个"五年千亿工程"，还有其他配套设施的投入。从更大的方面说，国家近20个部委级单位有100多个"工程""计划"，用来支持农村发展，说起来力度的确很大，农村面貌也的确有了变化。小的变化也是靠近路边的农舍院墙抹上了涂料，大的变化则是部分农民住上了新房屋，有了自来水，村庄有了铺装道路。但是，即使如此，农民还是往城里跑，甚至农村道路修的越好，农民跑得越快。为什么这样？原因也很简单。我国农村五、六十万个村庄，要把每一个村庄改造得像城市一样，至少要投入30万亿左右，这个钱国家投不起，农民更投不起，而且即使投得下去，也极不经济。所以，让占总人口数多半的农民待在农村享受现代化的成果，是一句空话。只有靠农村大量人口转移，剩下少许村庄和少数专业农户，农民富裕水平达到城市平均水平之上，才能谈得上农民和城市居民一样享受现代化成果。这是世界经济发展的基本规律，中国也不可能例外。

高度城镇化是农业现代化和农民增收的必要条件。我们过去最喜欢讲的价值规律，也决定了中国多数农民必须进入城市。按笔者的计算，在目前已经有2亿左右的农村劳动力转移到城市的基础上，农村的隐形失业率仍然在40%左右。农民收入总量低，但日工资单价并不很低。2007年，我国农业劳动者的日报酬单价仅仅比城市平均工资低34%。这个道理城里人好像不大懂，但农民懂。农民脑子里有一只计算器，他们发现单位劳动时间里的收入很难增加。从理论上说，只要劳动力市场有一定的自由度，只要产品市场有某种竞争性，同样技术含量的工作，其每个劳动日的工资单价不会差很多。为什么养殖业和经济作物生产的总收入很高，而农民不会一窝蜂地去搞？为什么有的地方的农民会拆掉自己的温室？是因为农民自己在核算日工资单价的多少。只要养殖业和经济作物生产的平均日工资单价不高过进城市务工的工资单价，农民就可能去进城打工。在竞争的作用下，各行业农民其实也就赚了个辛苦钱。凡是总收入高的农民都比较忙。要让农民收入增长，就必须让农民忙

起来。但也不能瞎忙，不能在“自然经济系统”里忙，而要在“货币交换系统”里忙，否则不会增加货币收入。农村妇女围绕家里的锅台转不算就业，农民在几亩地上不停地“精耕细作”也不是充分就业，只有使用马克思说的那种“社会必要劳动”，才是有效的劳动。一些地方通过农业产业化提高了农民收入，能不能靠农业产业化的办法使提高农村吸收剩余劳动力的能力？这个说法不能成立。农业产业化就是市场化、专业化，反映了农业生产的进步，在实践中需要大力推广。但按我的调查研究，农业产业化不是多吸收劳动力，而是更快地释放农村劳动力。因为农业产业化会让农民节约更多的劳动时间，同时也使农产品的成本和相对价格降低，迫使农民扩大经营规模，从而产生更多的剩余劳动力。如果这些剩余劳动力不转移到城市，农民收入还可能降低。

高度城镇化也是社会稳定、政治民主的必要基础。民主政治的发育必需仰赖中产阶层的壮大，否则充其量只会产生寡头民主，广大老百姓并不能享有民主权利。以穷人为主的社会还可能陷入民粹主义泛滥的泥淖。另据笔者研究，社会稳定程度与社会的组织程度呈正比，而城市社会有利于降低组织成本，提高组织程度。

城市和乡村相比，有更重要的文明价值。传统乡村社会没有积累、生产方式简单、习俗对公共事务有绝对支配力的社会。这种社会自然以农业经济为主，居民大体按血缘关系聚居并形成村落，支配公共关系的力量主要是宗法、宗教代表人物。居民对于由习俗和教义构成的公共准则，似乎是“一致同意”，好像产生了最优公共品供给，其实不然。习俗和教义压制了农业居民的自由，居民们没有其他选择的自由。这种状态归根结底是不文明的。如果没有高度城镇化，这种乡村政治生态不可能独立演化为现代文明政治。笔者参与的研究团队的研究表明，现代政治文明无法嵌入传统乡村社会，解决问题的出路是实现城乡是治理的一体化。

三、中国实现高度城镇化的可能性

有不少人对城市吸纳人口的潜力表示怀疑，以为中国城市就业机会不足。能源短缺，土地短缺，住房供应不足，都不允许城市化速度太快。我认为这种疑虑的依据并不充分。

人们最关心就业。按保守的假设，到 2032 年，我国城市就业增长率从 2.7% 会下降到 1.6%，平均年递增率为 1.7%。这个时期我国的 GDP 增长率扣除物价因素，每年按 9% 算，那么，国民经济增长对就业增长的弹性平均为 0.19（过去 10 多年是 0.1）。这就是说，国民经济每增长一个百分点，就业只增长 0.19 个百分点。让我们看看美国的情况。美国 1919 年至 1957 就业增长率平均为 1.89%，扣除物价因素后，GDP 实际增长率 3.94%，弹性值为 0.48。这就是说，美国经济高速增长期国民经济

对就业的拉动能力是未来中国的2.53倍，日本、德国和英国的这一数据也比我们高了许多[1]。

我们很难用中国比美国科技进步更快来解释这个巨大的差异。拿这个数据证明我们的科技进步贡献大，是一种循环论证。我倾向于按中国人的劳动时间过长来解释这个差异。由我领衔的课题组的农户调查（10个省的约1 000个农户）表明，80%的农民工在城市的工作时间每周在50小时以上，超出标准工作时间20%以上。粗略计算，如果城市职工普遍这样超时工作，意味着全国减少6 000万以上的就业机会。如果我们按照美国国民经济对就业的拉动能力计算，我国的城市化的速度还可以更高，城市化率每年可提升到2.5%以上，这难道还能说我们的城市缺乏就业机会吗？

再看土地。说中国城市缺乏土地，因此不能快速城市化，缺乏依据。我们知道，一平方公里一万人的人口密度，是花园式城市的标准。按国家统计局的数据，我国城市的人口密度在平均2 000人/平方公里左右，常说没有土地的东部城市的人口密度比西部还低。城市建成区的人口密度也只是一平方公里一万人。测算表明，我国城市人口的密度和经济发展水平呈负相关，相关系数为-0.26。这些事实表明，我国城市利用现有土地还可容纳1倍以上的人口。此外，我国现在农村村落面积是耕地面积的13.3%，而日本的同一数据在1954年是6.8%。我国村落占地17万平方公里（包括村庄内企业占地），通过有计划的村庄整理，至少可节约1亿亩土地，城市扩张怎么也用不了这些土地。我们的问题不是没有土地，而是体制和规划方面的问题导致土地的巨大浪费。以20世纪80年代的数据做比较，我国GDP每增加1%，所占用的耕地是日本同一数据的10倍左右。我国的土地集约利用水平实在太差。

从土地总量看，我国拥有近150亿亩国土，其中约50亿亩适合人类生存，其余100亿亩可保有60亿亩森林用地。在50亿亩适合人类生存的土地中，现有城乡建设用地约4亿亩，即使按花园标准，也可容纳25亿人口。另外需要保护的耕地可确定为20亿亩，即使用15亿亩维护林地，5亿亩由河流、道路占用，还有6亿亩用来搞建设。实际上，根本不需要这么多土地搞建设。

加快城镇化步伐会不会有城市住房问题？会不会出现大量“贫民窟”？这也是一个不难回答的问题。按前面的测算，我国今后城市新增人口需要500万套住房，按每套房子40万元价格计算，需要资金2万亿；考虑到住房改善性需求，4万亿资

---

[1] 中国的时间段为1990—2007年，美国、德国、英国和日本的时间段为1919—1961年不等。美国就业弹性系数最高为0.48，日本为0.23，中国为0.098。资料来源：《英法美德日百年统计提要》，统计出版社，1958年；《主要资本主义国家经济统计集》，世界知识出版社，1962年。除中国外，其他国家的数据分析中用国民收入指标计算，因分析增长率，不影响结论；中国的数据未按照第二次经济普查结果调整，对结论影响微小。有关数据均根据价格指数做了调整，但价格指数类别不同，这一点对结论影响微小。时间段的设定主要是因为考虑数据的可比性。

金足矣。而2009年我国住房市场的总规模是6万亿，这其中包括了住宅区基础设施建设的费用。这6万亿，按照一套住房40万平均价格来计算，1 500万套住房，绰绰有余地满足了市民住房改善的需要，也满足了新增人口的需要。事实上，在中小城市，一套住房的价格在30万元左右。国家第二次经济普查数据表明，我国2008年“总承包和专业承包建筑业企业”的住房竣工面积竟然达到13.4亿平方米，就是说100平方米的单元房盖了1 340万套。现在的房价虚高，很不正常。普通百姓买不起房，而投机者大量囤积房子，才使房价居高不下。只要政府在这方面有所作为，下了决心，房价一定会回归正常。在现阶段，我国的平均房价应该在4 000元左右。在山东省的调查发现，若不考虑地价，农民按照政府的规划在小城镇建造一套独栋房子的费用仅仅13万元，其中还包括了住宅区的基础设施配套费用。因目前城市的过高房价，别说农民不能进城，连城里人也要跑到农村去。

至于“贫民窟”的事情，我看也不必担心。在发达国家，并没有多少真正的“贫民窟”。纽约的哈莱姆地区本来是富人居住区，那里变成“贫民窟”不是住房短缺，而是公共政策出了问题。国家越穷，才越会有真正的“贫民窟”。我们大城市的“棚户区”难道不是“贫民窟”么？发达国家在城市化快速推进时期，也有类似我们这样的“棚户区”。参观安徒生的家乡我了解到，在他小时候，包括他一家和另外两家人，一共三家近二十口子人，挤住在约100平方米大小的房子里。现在发达国家的贫民区与非法入境人口有密切关系。在我们国家，只要政策得当，严重的贫民窟基本可以避免。目前有的国家的“贫民窟”问题很严重，这些国家不是规划管理不当，而是干脆没有规划管理。有这种政府，即使不搞城镇化，照样会有“贫民窟”，只是这种“贫民窟”分散在农村地区而已。

关于城市的水和能源的供应，也要正确认识。按目前的情形，农民使用生活用水和生活能源，其绝对水平比城市低，但是，除非农民保持很低的生活水平，否则，一旦农民的生活水平要像城市看起，其对能源的消耗和水的消耗要高于城市。能源的供应效率、水处理及其水的再利用效率，城市水平要高于村庄。我国全国城市污水处理率达已经到45%以上，而农村几乎没有污水处理系统。农村地区的工业用水也比城市浪费。既然我们要农民也和城市居民一样享有现代化的成果，那么，还是城市化更加有利于提高水资源和能源的使用效率。

四、城乡一体化发展需要更清晰的战略思路

肯定在高度城镇化的基础上实现城乡社会经济一体化的可能性，并不是说实现这一目标没有困难。城乡一体化是未来中国几十年内持续发展的主旋律；完成这一任务所面临的困难，也是未来国家全局发展的困难。

纵观世界发达国家的近现代发展，其城市化过程也是中产阶层的成长壮大过程。从近几年国家城市化政策走向看，中产阶层能否在我国发展壮大尚在两可之间。这很令人忧虑。

首先，新富裕阶层对我国政治稳定的信心不足。笔者认为，我国新富裕阶层日甚一日的移民倾向主要是因为担心未来政治不稳定。而这种担心来自官场腐败日益严重，且国家缺乏遏制腐败的有效手段，更没有在源头上解决惩防腐败的体制机制建设问题。低收入的农业转移人口进城，而城市的富裕阶层或者转移资产，或者干脆移民国外，结果是降低国内资本供应，减少就业机会，农业转移人口当然不容易在城市立足。这种城乡一体化不可持续。

其次，我国城市管理体制不合理，城市化质量堪忧。我国的国家治理架构的弊端不利于城镇化健康发展。其弊端主要是省域太大，县域缺乏活力，小城市（城镇）无城市之实；各级政府之间的公共职责没有相对清晰的划分；地方自治的理念几乎不存在。这些地方问题要逐步统筹解决，有的可以快点解决，有的可以慢一点解决。心理学的研究表明，人口密度对人的身心健康有重大影响。居住区人口密度越高，人们彼此之间越不友善，心理生理越容易发生故障。[①] 我国城市的平均人口密度并不高，应在1万人/平方公里以下，但我国城市的居住区人口密度很高，一般在4万/平方公里左右，大城市居住区的人口密度更高。在发达国家，中产阶层的居住区大多居住在独栋房屋区域；除少数城市的少数区域外，单元楼房一般是穷人的住所。笔者不认为这种情形是所谓“中国特色的城市化道路”的必然选择。人们以为西方人居住分散迫使人们购买汽车，导致能源浪费，殊不知中国人照样购买汽车，且更愿意在“长假”中蜂拥而出。

第三，劳资关系不均衡制约就业市场扩大与工资水平提升。据笔者测算，我国与主要发达国家经济快速增长时期的就业弹性系数（就业增长率与经济增长率之比）相比，我国明显小于他人。这种情形发生的主要原因是我国劳资关系不平衡、劳动者的劳动时间长（相关资料这里不引证）。这种情形的直接后果是城市的就业吸纳能力下降，使劳动者在劳动市场的竞争关系中处于弱势。

第四，在地方政府不当干预下，农村人口布局的现实趋势远离自然趋势。按照自然趋势，我国农村人口在继续转移一个时期后，有可能稳定在9 000万户左右，其空间布局形态为，约3 000万专业农户分散居住，余者则为特色村形态。专业农户分散居住是农业生产方式的需要。目前全国大部分地区在“新农村”建设的热潮中倾向于使农民集中居住，将农村居民点合并为大型社区。笔者的调查表明，专业

---

① Le vine R, etc. , 1994, Helping in US cities. Journal of personality and social Psychology, 67, 69 - 82. 转引自 S. E. Taylor L、A. P. Peplau D, O. Sears，社会心理学，谢晓非等翻译，北京大学出版社，2004年。

农户在自己的房屋被拆除后会在地头搭建临时建筑居住，而一部分脱离农业的家庭也不安心在农村新社区居住，还是最终要定居在各类城市。显然，政府的不当干预正在导致巨大浪费。

第五，开放条件下我国主要粮食品种的国内市场均衡面临巨大挑战。在市场化条件下，中国粮食的产出越来越与技术可能性无关，甚至也与土地的绝对量没有直接关系。决定因素是粮食生产的成本与粮食的价格。过去近10年里，我们赶上了国际市场粮价比较高的“好时机”，今后国际粮价下跌的概率增大，中国粮食进口的压力增加，肥力较差的土地将更多地被农民撂荒，这将形成对中国粮食的供求平衡形成巨大冲击。如果换一个国际环境，这种情形也许对中国发展没有大的影响，甚至利大于弊，但在目前国际环境下，这种情形将增加中国经济发展的不确定性，造成农村隐形失业扩大，加剧城乡加剧失衡。

中共十八大确定了推动城乡发展一体化的方针，将解决好农业、农村、农民问题作为全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径，这一决策有利于解决上述问题。落实十八大精神需要有针对性的具体行动部署。笔者认为，今后一个时期推动城乡一体化的政策调整重点应包括以下八个方面：

1. 产权结构优化政策

要大力发展私营经济。凡是私人经济部门能做的事情，国家尽量不去做。私人经济部门能做什么，发达国家有经验，中国不必搞试点就可以学习。可以逐步卖掉大部分国有企业，用所得资金收回高速公路，逐步实行高速公路免费通行。通过此项改革，增强私人企业家的信心，扩大就业，加快城市经济发展。

2. 国土规划政策

中央政府要制定一个行之有效的国土资源规划管理政策框架，强化分权管理，建立各级政府分权管理半径，彻底解决各级政府在土地规划管理责权利不清所引起的负和博弈问题。

首先要加大耕地保护力度。可以考虑用“农业保护区制度”替代“基本农田保护制度”，最终出台“农业保护区法”。在此基础上，中央政府可以大幅度释放土地规划管理使用权给各级政府。

3. 人口布局政策

人口布局政策要真正体现“以人为本”的施政理念。城市人口布局规划要有创新突破，在基本不提高城市平均人口密度的基础上，扩大住宅区占城市建成区的比例，大幅度发展经济型独栋住宅，让老百姓住得更好。农村人口布局要适应农业发展，制止村庄合并中的“一刀切”做法。要明确要求地方政府允许并鼓励专业农户分散居住。任何情况下都要尊重城乡居民的自由迁徙权。

4. 人口登记政策

人口登记最终要实行“单一准则”，即只要居民拥有或使用合法标准住房，并

在一地常住，就可以登记为一地的合法常住居民。要借鉴国外经验，建立法定的“标准住房”概念。在政策推进过程中，可以先以拥有住房产权为标准作为户籍登记的条件，逐步过渡到以租用要求为标准。

人口登记政策改革的重点是大城市。不用担心放宽落户政策会增加大城市人口，因为即使不改革，由于住房在那里，该进来的人已经进来了，也不用担心社会保障的财政负担，可以通过分类参保、分类享保的政策化解这一问题。可以逐步统一、简化社会保障标准。

5. 行政区划政策

要大幅度增加直辖市，把省级行政区增加至50个左右。省级行政区增加后，中央政府可以大幅度放权给对方，有效防止“一方独大”。县级行政区要大幅度减少，扩大县级的治理半径，为建立县辖市建制创造条件。

6. 政府科层设置政策

要大度简化政府科层体制。省级和县级行政区只设上级政府的派出机构，不设政府[①]。除中央直辖市以外，中央政府以下只设省辖市政府和县辖市政府。发展数万个人口在万人以上的县辖市。原则上把现有建制镇和少量不以农业为主的大村改制为县辖市。农村地区的“特色村”和小型专业农户居民点直接归于县辖市管辖。

7. 城乡社区建设与管理政策

建立城乡统一的社会治理体制，不再区分乡村治理与城市治理。建立新的立法权概念，县辖市政府（人民代表大会）也可以有立法权。市域的社区所建立的“社规民约”与民法保障结合起来，可具有法律效力。推进农村社区的“政经分开”改革，将“壮大集体经济”引导到合作社发展上。公共财政要对农村社区实行全覆盖，农村集体企业除照章纳税以外，不再负担社区公共开支。大力改进城市的物业管理体制，扩大业主委员会权利，促进物业服务专业化，克服物业公司的“二政府”弊端。要探索“居住法”或“住房法”立法的可能性。

8. 政治保障政策

从强化政府信息公开与自身监督制衡开始政治体制改革，逐步扩大改革领域，确保政治改革的稳定性。党内民主改革从基层开始，而社会民主改革从高层开始，以确保执政党对改革的操控性。实行科长以上的公务员财产公开，增强民众对惩防腐败的信心。全面扩大人民代表大会权力，促进社会公共事务的法制化管理。

［作者系中国社会科学院农村发展研究所宏观经济研究室主任］

---

① 据笔者所知，这一政策主张最早由国家发改委宏观经济研究院国土与区域经济研究所肖金成先生在内部报告中提出，未公开发表。这里的引用经他本人同意。

人口城镇化发展、农业经营体制机制创新与农民权益保护[①]

宋洪远

我今天围绕人口城镇化发展、农业经营体制机制创新和农民权益保护及三者之间的关系，做一个发言。

一、人口城镇化发展问题

进入21世纪以来，我国城镇化步伐明显加快。截至2012年底，全国有2.62亿农业转移人口。这里转移人口的含义有两个方面：一是在农村从农业转移到非农产业的；另一个是从农村转移到城市务工经商的，就是我们说的农民工群体。农村劳动力和人口不断转移到城镇，促进了城镇数量和规模的发展，2000—2012年我国城镇化率平均每年提高1个百分点，2012年我国城镇化率达到了52.57%。工业化的发展、城镇化的推进和市场化程度的加深，也给农业和农村发展带来了显著影响，农村人口结构、农业劳动力就业结构和农民收入结构发生深刻变化，突出表现为村庄人口空心化、农业劳动力老龄化和农业经营兼业化。这些变化导致了农业生产经营环境发生了重大改变，谁来种地、地怎么种，谁来经营、怎么经营等问题越来越迫切。在这样一个大的背景下，要求我们进一步创新农业经营体制机制，积极培育新型农业经营主体，加快构建新型农业经营体系。

二、农业经营体制机制创新问题

自20世纪70年代末开启农村改革以来，我国农村实行了土地家庭承包经营制度，到1983年末，全国有97%的农户承包到了集体土地。随着家庭经营制度的逐

① 本文系作者在“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛上的演讲，2013年4月28日，海口。

步确立，人民公社制度失去了存在的基础。1983 年 10 月中央下发《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，人民公社体制被正式废除，农村普遍实行了以家庭承包经营为主、统分结合的双层经营体制。这个经营体制主要有两个主体，一个是单户经营，另一个是村集体经济经营。随着改革的逐步深化，目前双层经营体制演变成两个层次、八个主体的框架结构：在家庭经营这一层次中，有单户经营、联户经营、专业大户经营、家庭农场经营；在统一经营这一层次中，有集体经济组织经营、社会化服务组织经营、农民专业合作社经营、农业产业化龙头企业经营。

为了适应农业经营主体的变化，今年中央一号文件提出要培育新型农业经营主体，构建新型农业经营体系。关于政策支持问题，主要有以下几个方面：

（1）培育和发展专业大户和家庭农场的问题。一号文件强调对专业大户、家庭农场等新型规模经营主体的政策支持，提出了具体的政策措施。一是新增农业补贴向专业大户、家庭农场等新型生产经营主体倾斜；二是鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场流转，发展多种形式的适度规模经营；三是创造良好的法律和政策环境，采取奖励补助等多种办法，扶持专业大户、家庭农场；四是充分利用各类培训资源，加大专业大户、家庭农场经营者培训力度，提高他们的生产技能和经营管理水平。

（2）支持农民专业合作社发展的问题。2007 年国家颁布施行了《农民专业合作社法》，今年中央一号文件对农民专业合作社的概念进行了拓展，提出大力支持发展多种形式的新型农业合作组织，政策覆盖面和力度也更大。一是鼓励农民兴办专业合作和股份合作等多元化、多类型的合作组织，这比过去专业合作社的覆盖面要宽；二是重点要支持示范设建设，着力提高农民合作社的质量和水平；三是引导农民合作社以产品和产业为纽带开展合作与联合，提出各地要探索合作社联社的监督管理办法。

（3）关于支持农业产业化龙头企业发展的问题。2012 年 3 月份，国务院下发了《关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》，对龙头企业开展产前、产中、产后各生产经营环节出台了一系列政策措施。2013 年一号文件对支持龙头企业提出了明确要求：一是支持龙头企业通过兼并、重组、收购、控股等方式组建大型企业集团，创建农业产业化示范基地，促进龙头企业集团化、集群化发展；二是推动龙头企业与农户建立紧密型利益联结机制，采取保底收购、股份分红、利润返还等方式，让农户更多分享加工销售收益；三是增加扶持农业产业化资金，支持龙头企业建设原料基地、节能减排、培育品牌。

（4）培育和发展社会化服务组织的问题。一号文件提出了一个明确的方向，要坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的方向，充分发挥公共服务机构作用，加快构建公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农业

社会化服务体系。按照这个方向，一号文件提出了几点新举措：一是支持农民合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民用水合作组织、农民经纪人、涉农企业等为农业生产经营提供低成本、便利化、全方位的服务，发挥经营性服务组织的生力军作用；二是采取政府订购、定向委托、奖励补助、招投标等方式，引导经营性服务组织参与公益性服务，大力开展病虫害统防统治、动物疫病防控、农田灌排、地膜覆盖和回收等生产性服务；三是培育会计审计、资产评估、政策法律咨询等涉农中介服务组织；四是对符合条件的农业经营性服务业务免征营业税。

此外，一号文件还特别提到了社会资本下乡的问题，对这个问题提出了支持措施和明确要求：一是鼓励社会资本投向新农村建设，尤其鼓励企业和社会组织到农村建设基础设施，发展社会事业，提供公共服务，对此给予税收优惠；二是鼓励社会资本投资参与农村新型金融机构建设；三是引导工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业，不适合企业化经营的尽量交给农户来办；四是对工商企业直接采取租赁农户承包地的经营方式，要有严格的准入和监管制度。

三、农民权益保护问题

在人口城镇化发展和农业经营体制机制创新的过程中，要特别注意保护农民的合法权益。农民权益包括两大类：一类是城镇化过程中的农民工权益，主要有五个方面，即子女就学、医疗保险、劳动就业、社会保障和住房保障；另一类是农村居住的农民的权益，主要是土地承包经营权、宅基地使用权和集体经济成员收益权。维护农民的合法权益是关系到社会公正和谐的重大问题，一定要引起重视。

[作者系国家农业部农村经济研究中心主任]

城乡一体化中农村公共产品配置优化研究

满　莉

一、国内外研究现状述评及研究意义

有关城乡一体化农村公共品优化配置问题主要涉及两方面内容：一是城乡基本公共品的界定，城乡基本公共品的特征，分类与层次和提供主体和配置原则；二是城乡一体化基本公共品均衡配置实现的手段或途径。

西方公共产品和公共选择理论为我们进行农村公共产品问题的研究提供了理论依据，对于我国农村公共产品供给体制创新具有重要的借鉴意义。综观西方公共产品理论，集中对公共产品供给问题进行分析的有布坎南的俱乐部理论、蒂卜特的地方公共产品模型、奥尔森集体行动的逻辑理论和奥斯特罗姆的多中心体制。布坎南的俱乐部理论：在现代经济中，政府作为经济中的一个部门，主要提供公共物品，私人物品由私人部门提供。不过，介于公共物品与私人物品之间还有一种商品，称作非纯公共物品或混合商品，多数由政府提供，也可以由私人联合提供。非纯公共物品类似于俱乐部提供的物品，研究非纯公共品的供给、需求与均衡数量的理论，叫俱乐部理论。蒂卜特的地方公共产品模型：人们为使自己的效用最大化，总想在全国范围内寻找地方政府所提供的公共产品与所征收的税收之间的最佳组合，当他们在某地发现这种组合符合自己的效用最大化目标时，他们便会聚集在这一辖区内进行生活和工作，并接受和维护该辖区地方政府的管理，这个过程就是所谓的“以足投票”。通过人员的自由流动的竞争，就能达到如在市场上选购私人产品一样的效果，可以形成数量和质量最优的地方公共产品。奥尔森集体行动的逻辑理论：在一个集团范围内，集团收益是公共性的，即集团中的每一个成员都能共同且均等地分享它，而不管他是否为之付出了成本。集团越是大，分享收益的人越是多，实现集体利益而进行活动的个人分享份额就越小。因此在严格坚持经济学关于人及其行为的假定条件下，经济人或理性人都不会为集团的共同利益采取行动。奥斯特罗姆的多中心体制：为了克服公共产品供给领域中的低效问题，在公共产品供给部门之

中引入市场竞争，构建政府、市场和社会三维框架下的多中心治理模式。美国经济学家贝克尔认为，将经济人假设用于解释一切人类行为都是适用的。在贝克尔对经济学分析方法的理解和思维之中，公共产品等提供的服务都有一个成本和收益的比较问题，都存在追求效用最大化的问题。用于城乡一体化基本公共品生产的资源是稀缺的，这部分资源用于城乡一体化过程中农村公共品供给是一种存在机会成本的制度选择。

我国学术界对于农村公共产品供给问题的研究，在税费改革前，研究热点集中在减轻农民负担问题，这一时期的研究的视角主要变为从经济学视角，研究目的也主要是为了减轻农民负担。在研究中，学者们普遍认为影响农村公共产品供给的主要因素是农村公共产品供给体制的不合理，进而得出要对现行的农村公共产品供给体制进行制度创新的结论，倡导建立更为合理的农村公共产品供给体制。有的学者从村民自治入手进行研究，认为作为人民公社体制下的农村公共产品供给体制的替代，单一的村民自治并不能保证农村公共产品的有效供给，而必须以农村行政管理体制、财政体制的改革为前提，弥合村民自治与现有权力体系之间的张力。①有些学者认为政府的运行费用和农村公共服务的供给成本，最终都需要通过农户这一微观经济主体承担，农户对此表示非常不满意，造成了农民和政府之间的紧张关系（王小林、赵小明，2002）。农村公共服务供给结构的失调，导致农村公共资源配置的低效，农村公共产品和服务提供的成本超越农民的实际承受能力，加重了农民的负担（陶勇，2001）。部分地区农民对公共服务需求不高，农民通常只对关系到眼前利益的“硬件”公共产品具有较强的需求，而较少考虑有长远收益的公共产品（熊巍，2002）。②当税费改革暴露了当前农村公共品供给存在的大量问题后，财政部财政科学研究所区域室课题组（2001）以色列的经验表明，在国土整治、开发和农业生产中，主要依靠政府、犹太人基金会和农村合作社提供的多种服务，基本上能做到农户和合作社需要什么服务，就能从各种形式的农业社会化服务体系中得到什么服务。③居水木（2005）通过对农村公共物品供给主体的比较以及结合不同类型农村公共物品的产权形式，提出了三种农村公共物品供给模式：国有公营模式、国有私营模式和私有私营模式。丁谦（2006）认为，在农村公共产品的三种供给模式中，市场供给主体（私人营利部门）是资源配置的第一层次，政府供给主体是第二层次，自愿供给主体（非营利部门及个人）是第三层次。强调三者之间的协调配合，建立起政府、市场和自愿供给优势互补的农村公共产品供给的制度框架。毕红霞（2006）提出首先要建立农村公共品的需求表达机制，实行自下而上的表达，自上而下地由政府供给，并扩大资金渠道，使最大范围的农民需求能够得以体现。④有的学者认为，在推动农村税费体制向城乡统一税制变迁的同时，高层政府特别是中央政府应对农村公共产品供给事权进行根本性调整，更多地承担义务教育和基础

设施的供给责任，鼓励农村公共产品供给体制的创新和村民自治的完善。⑤有的学者认为，体制创新的基本思路是：改变重城市轻农村的公共支出政策，向城乡提供均衡的公共产品与公共服务，积极引进私人投资，构建多层次的农村公共产品供给运行机制，建立民主表达机制，优化农村公共产品供给决策。王波（2005）认为，消除城乡公共产品建设和供给上存在的差距，必须破除城乡二元结构形成的体制格局，将农村公共事业建设列入公共财政范围，真正建立起城乡一体化公共产品供给体系，增加农村公共产品供给。⑥有的学者认为，要通过国家财政转移支付向农村倾斜、农业承包经营大户的资金注入乡村和农村小范围的集资等形式，建立共同向乡村提供公共产品的新机制，即"乡镇政府—社会经济实体—村民"三者有机互动的乡村公共产品提供新机制，即村民的适度参与、乡镇政府服务性功能和社会经济实体市场化的进入。

本文围绕城乡一体化进程中城乡关系自组织演化的规律进行分析，以农村公共产品供给的优化配置为切入点，探索城乡一体化进程中公共产品供给的路径与对策。

二、城乡一体化中农村公共产品配置优化的实现机制

由于我国农村公共产品自上而下的供给机制忽略了农民自发对公共产品的实际需求，导致现行农村公共产品供应中出现公共产品过剩和不足并存的现象。要解决这一问题，就要从注重农民自身需求出发，其路径是建立公共产品的需求表达机制，给予农民充分的民主权利。

（一） 城乡一体化中农村公共产品配置优化的制度供给

从政府制度供给的过程看，各级政府的机构设置的城乡一体化中农村公共产品供给配置，其供给者主要是上级政府是以上级政府为统一模板设计出来的，强调的是上下对应，创新不足。这种政府主导的、自上而下的、千篇一律的、强制性的制度供给方式和重复复制的制度安排，从科学管理的角度看，政府的机构设置是管理幅度的函数，受制度实施的集群效应的影响，毕竟行政机构的设置是需要成本费用的。城乡一体化中农村公共产品供给配置制度设计应克服模板式制度设计与自上而下的制度供给的不利影响，开展基层政府组织重构与流程再造。

农民具有通过协商来要求更多公共产品的可能性。按照阿罗不可能定理，期望借助公民投票选举的政治过程来建立公共产品的表达机制是不可能的，公共选择理论则通过变通的手段，选择外部成本与决策成本之和最小的投票规则，作为最佳制度。但是，如果成员在投票之前协商，将意愿分布于不同的公共产品上，就会扭曲外部成本的测算，从而使公共选择所要求的结果落空。我国农民完全有这种合作的可能性。古往今来，农民作为一个阶层，在争取共同利益时，向来有团结协作的传

统。这也将会表现在农民团体向中央及各级地方政府要求公共产品的意愿表达上。当前农民之所以处于劣势地位，很重要的一条，就在于组织化程度低、凝聚不起来，没有自己的组织和声音，在很多地方甚至缺乏表达诉求的渠道。在经济上，我们找到了通过农业产业化提高农民进入市场组织化程度这一有效途径，在政治上似乎还没有破题。在这里，提高农民组织化程度的关键是建立反映农民诉求的制度架构，使得农民不再是利益无处表达、无人表达的群体。提高农民组织化程度的一个重要诉求就是农民的权益保护，主要是农民的公民权和财产权。公民权维权的重点是就业权和公共服务权。财产权维权的重点是农民的土地权益，包括以土地作为投入物的产权保护和依托土地形成的产出物的产权保护。

（二） 城乡一体化中农村公共产品配置优化的决策机制

城乡一体化中农村公共产品配置优化就决策层本身而言，重点是要完善农村公共产品配置整合机制、涉农部门支农投资的信息沟通机制和中央政府流程再造。

1. 农村公共产品配置整合机制

农村公共产品配置主要围绕财政支农资金展开，要点有三：一是体现公共服务均等化财政政策的支农资金，面向农村公共品供给。这部分资金是城乡一体化中农村公共产品配置优化的核心。二是纯公共品供给所需的支农资金，包括为保障粮食安全、生态安全形成的公共投入。这部分支农资金实际上是国家发展的需要，属于政权成本。三是政府对农业的支持与保护形成的支农资金，面向农业生产、面向农产品贸易。

2. 农村公共产品配置信息沟通机制

我国现行的财政支农体制是从传统计划经济体制延续下来的，支农资金的管理体制以部门板块为主。在各部门内部，又分别有多个司局负责分配和管理支农投资。中央政府支农投资多头分配管理格局，也相应地影响和规定着地方各级政府支农投资的分配、使用和管理方式。这种管理格局是历史形成的。由于各部门之间以及各部门内部机构之间在财政支农资金的管理、使用上还没有形成一个有效的协调机制，基本上是各自为政，资金使用分散和投入交叉重复现象比较严重。构建一个完整、畅通、清晰、高效的信息沟通体系，成为当前亟待解决的问题。

3. 农村公共产品配置政府流程再造

农村公共产品配置政府流程再造包括中央政府职能部门间的横向流程再造和职能部门与纵向流程再造两方面的内容。

（1）横向流程再造。就部门而言，支农资金被批评最多的是投入渠道过多、资金使用管理分散、难以形成合力。其实，从国情背景看，在一些中小型国家一个部委的内设机构就能解决的问题在我们国家可能需要独立的机构来运作。因此，从行政工作量和管理幅度角度看，问题的症结不在于部门的多寡，问题的关键在于部门

分工后的协作机制点。

（2）纵向流程再造。从纵向看，支农资金目前受批评的焦点是被挤占、挪用现象普遍，到位率低，真正用于农业、农村、农民的比例很低。造成这种现象的原因，除了缺乏有效的激励约束机制外，关键的一条，就是没有形成决策层与需求层有效的对接机制。

3. 城乡一体化中农村公共产品配置优化的运行机制

从政府角度看，县政府的各个部门基本上是按照职能要求划分的，实行统一指挥与职能部门分工、协作相结合的线职能制组织结构形式；从政党角度看，中共县委的部门设置是按照工作性质划分的，实行县委领导与县政府运作相结合的事业部制组织结构形式，例如县委政法委员会归口管理公安局、司法局、检察院、法院等部门。此外，由于各种临时性、跨部门工作的不断涌现，县级政权的组织结构中出现了大量的领导小组及其办公室，围绕某一特定任务从相关部门抽调人员组成临时性的工作班子，实行领导小组与原部门双重领导的矩阵制组织结构形式。这种县级政权的组织结构形式导致县级政权机构设置规模不经济和县级领导分工不合理与多头领导极大地增加了工作协调的难度，而且由于工作量有限，人浮于事现象严重。因此，必须进行制度创新，整合政府涉农部门的制度构成、调整政府农业行为，推进县级政权的机构整合与重组。

从国际经验看，政府部门设置是以直线职能制为主导的，不同的只是组织结构的层级和部门设置的数目。从国情背景看，县委领导与县政府运作的政权组织形式是有中国特色的执政模式，明确县委农村工作部门的职责。整合县委、县政府在农业、农村工作中的领导力量，实行县委、县政府领导交叉任职，有效规避多头领导。

4. 建立城乡一体化中农村公共产品配置优化的民主表达机制

众所周知，公共产品可分为全国性公共产品和地方性公共产品。一般来讲，由于地方政府对于本地居民的偏好更为了解，地方性公共产品供给的职责应由地方政府承担。同时，这一规则又不是必然的，有效率的公共产品既可以由政府负责供给，也可以在区域范围内由集体或私人供应。

我国农民生产、生活的范围普遍局限于村落之中，公共产品的区域性特征更为明显，现在实行的部分地方公共产品由地方政府及村集体组织共同供给可以说是一种有效率的供给方式。其中，乡镇政府应供应涉及全乡镇的公共产品，例如：道路、电网、饮水、通信、小型水利灌溉等基础设施的建设，农业技术研究与指导，良种培育，市场开发及提供供求信息等。其中，可以确定受益人以及受益程度的，可按受益原则收取使用费，其他的一般性受益产品则通过征收规定比例范围内的农业税进行筹资。村集体组织可以通过集资供应村范围内的道路建设、公共农用固定资产、运输设备、村集体福利、村办集体企业等更小的区域性的公共产品。

为了提高这两类公共产品供给的效率，防止无效公共产品的过度供给和农民急需的公共产品供给不足，应该按照农民的需求来供给。这就需要建立一种民主机制，能够充分反映农民对公共产品的偏好。这里需要说明的是，上述所提及的区域性公共产品，都是直接关系到农民的生产、生活，农民急需因而不愿或较少隐瞒其偏好的产品，在已确定必须缴纳税费的前提下，这样做会增加农民对公共产品偏好显露的真实性。其组织程序是定期召开村民代表大会，分别对村落范围和乡镇范围的公共产品做出一致要求，再由村集体组织代表和选举出的监督员参加乡镇一级的代表大会，讨论乡镇政府在财政许可限度内应供给的公共产品的种类和数量。

三、城乡一体化中农村公共产品配置优化的对策

进行上述农村公共产品供给制度的改革，是一项复杂的工程，涉及国家财政税收体制、干部任免制度、农村基层组织构建等多方面的改革，以及农民思想观念的更新，需要许多配套措施的实行。

1. 建立政府间财政支农投入分担机制

规范供水、供电等国家垄断行业的收费标准，只就可以确定受益人以及受益程度的公共产品，按受益原则收取使用费。将农业税的征税权下放给地方政府，即地方政府可以在中央政府规定的幅度内，根据农村居民对乡镇政府供给的公共产品的需求偏好，决定农业税的税率，将农业税的征收与乡镇政府公共产品供给结合在一起。对于村集资，则由村民大会决定集资数额、标准和用途，并实行村级财务公开制度，以便村民监督。中国正处于体制转轨中，不仅对农业和农村的整体投入的水平不高，而且政府间财政支农的事权划分也不合理，既有农业一般服务支持过度依赖中央财政的倾向，也存在中央对某些农村事业发展投入缺位的问题。因此，城乡一体化中农村公共产品配置优化过程中，要彻底改变政府支农投入比重低下的问题，必须明晰各级政府财政的事权和责任，构建新型、合理的政府间分担机制。

2. 完善转移支付制度

我国现存的转移支付制度主要是在原来的基数法基础上实行的。由于中央财政收入占国民收入比例较低，法制化管理薄弱等原因，转移支付规模较小，资金安排随意性严重，各地方财力分配不均，公共产品均等化难以实现。同时，省及省级以下转移支付还存在较多问题。为了达到公共产品均等化目标，必须重构转移支付制度，提高中央财政收入比重，扩大因素法转移支付的份额，规范地方转移支付制度，并加强转移支付的法制化管理。

3. 建立城乡一体化的社会管理制度

首先，建立城乡一体化的户籍管理制度，尽快剥离附加在城镇户口上的二元社

会福利制度，逐渐消释歧视性身份所演化成的一种社会伦理。应修改《宪法》，重新恢复和确立公民的居住和迁移自由权。实行全国城乡统一的中华人民共和国居民户口，取消各种户口类型；恢复户籍本来的人口统计管理功能；加强社会舆论的正确导向，形成新的公民身份观，人人具有同等的生存和发展权，人人享有同等的国民待遇。其次，建立城乡一体化的社会保障制度，实现同等的国民待遇。依据现实国情及城乡间的差异，建立城乡一体化的社会保障制度仍需因地制宜、逐步推进。要树立非歧视性、城乡统筹的观念；将农民纳入城镇社会保险、社会福利、社会救济的保障体系中，城乡社会保障要通盘考虑；实行城乡一体化的保障制度，实行城乡不同层次、不同水平的保障内容。在社会保险制度方面，农村实行家庭养老与社会养老不同的组合模式，建立农村个人账户制度储蓄，并向城镇社会统筹与个人账户相结合的部分积累转变；在抚恤救济制度上，建立覆盖农村的最低生活保障制度，加大国家对农村财政资金投入力度，同时完善社会扶贫和社会救灾制度，坚持政府拨款为导向、社会捐赠与社区出资相结合的方式，使城乡居民都能得到基本的生活保障。

4. 建立城乡统一的税收制度

完善农村税费改革，继续深化各级政府公共产品供给上事权与财权的对称等问题的探索。重构农业税收体系，创造条件逐步实现城乡税制统一。用现代税收制度替代现行的农业税制，逐步实现城乡税制统一重视通过公共财政政策和财力手段的运用，发挥政府财政的政策和资金导向功能，引导社会性投入，从而建立起农业和农村发展的多元化投入渠道。

参考文献：

[1] 贾康．宏观调控应强调理性“供给管理”[N]．中国证券报，2008-06-02.

[2] 贾康，白景明．县乡财政解困与财政体制创新[J]．经济研究，2002（02）.

[3] 贾康，阎坤，鄢晓发．农村公共产品供给机制创新研究——对江苏省农村低保、医疗卫生和教育情况的调研[J]．发展研究，2007（08）.

[4] 胡鞍钢．财政发展与建设社会主义新农村：挑战与策略[J]．财经问题研究，2007（11）.

[5] 李燕凌，曾福生，匡远配．农村公共品供给管理国际经验借鉴[J]．世界农业，2007（09）.

[6] 刘义强．建立农民需求导向的公共产品供给制度[J]．新华文摘，2006（12）.

[7] 苏明，王小林，陈冠群．国外公共财政支持农业和农村发展的主要途径及启示[J]．经济研究参考，2007（5）.

[8] 刘尚希．从县财政困难看现行财政体制的缺陷[N]．中国经济时报，2007（11）.

[9] 陶学荣，史玲．统筹城乡发展中的农村公共产品供给研究［J］．财贸研究，2005（3）：16－21．

[10] 我国农村公共产品供给体制问题思考［J］．改革与战略，2009（6）．

[11] 叶文辉．农村公共产品供给体制的改革与制度创新［J］．财经研究，2004（2）：80－88．

[12] 吕炜．公共财政在和谐社会构建中的制度创新与绩效评价［J］．财经问题研究，2007（12）．

[13] 李兵弟，贾康．改善农村人居环境的公共财政引导问题［J］．财经问题研究，2007－03－11．

[14] 孙开．农村公共产品供给与相关体制安排［J］．财贸经济，2005（6）．

[15] 叶子荣，刘鸿渊．农村公共产品供给制度：历史、现状与重构［J］．学术研究，2005（1）．

［作者系国家财政部财政科研所财政学会公私合作专业委员会副秘书长］

以新型城镇化带动城乡一体化

——第77次中国改革国际论坛综述之三

何冬妮　黄丽丽

2013年4月27—28日，由中国（海南）改革发展研究院、德国国际合作机构合作举办的“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛在海口召开。来自国内外的专家学者就城镇化与城乡一体化等议题展开了深入研讨。

一、统筹城乡发展重在以城镇化带动城乡一体化

与会专家认为，进入工业化中后期，城镇化的角色发生了深刻变化。一个重要方面就是，由城乡分割转向城乡融合，城镇空间的拓展成为农业文明走向工商文明的重要条件。新型城镇化承担着统筹城乡发展、实现城乡一体化的重大使命。

1. 不能把农民固定在土地上来推进城乡一体化

中国社科院农村发展研究所宏观研究室主任党国英认为，价值规律决定了多数农民需要进入城市。即使目前已经有2亿左右的农村劳动力转移到城市，但农村的隐形失业率仍然在40%左右。只要农业生产的收入低于进城务工的工资，农民就可能进城打工。如果不推进城镇化，想保持农村人口总量不变、城乡经济比例不变，就很难消除城乡二元结构。因此，我们只能在高度城镇化的基础上实现城乡一体化。

中国城乡建设经济研究所所长陈淮认为，从经济社会发展的客观规律看，我国已经走到了一个“越少人种地粮食越多”的阶段。如果我国农业生产效率能提高到美国现在的水平，即使考虑到土地贫瘠和水资源匮乏等约束条件，18亿亩耕地大致只需要6千万劳动力，还有大量的农村劳动力需要转移出来。因此，想把农民固定在土地上，把农村建设成田园诗，这种思路不符合城镇化的趋势，很难形成有效的城乡一体化。

2. 城镇化是农业发展和农民增收的必要条件

党国英指出，一些地方的农业产业化提高了农民收入，但是，农业产业化不是

吸收更多的劳动力，而是释放更多的劳动力。如果这些剩余劳动力不转移到城市，会带来很多问题。陈淮认为，城镇化符合农民利益，也符合全社会的共同利益。虽然农民工的半城市化存在巨大的不平等，但与历史相比，他们在一定程度上享受了城市化的好处，比如获得了工资性收入，把大量科技信息、城市文明带回了农村。

3. 新农村建设不能脱离城镇化进程

中国（海南）改革发展研究院院长迟福林认为，我国已进入以城镇化拉动城乡一体化的新阶段。前些年新农村建设投入不少，但总体看成效不明显，并且难以持久，重要原因就在于没有把城镇化的因素综合考虑在内。为此，新农村建设不能脱离城镇化进程。通过人口城镇化拉动城乡一体化，应当成为城镇化转型发展的重大任务。党国英认为，这些年国家为新农村建设投入不少，农村面貌也的确有变化。但有两个方面的问题：一是要把每一个村庄都改造得像城市一样，国家投入不起；二是即便投得起，也不经济，农民还是会往城里跑。因此，只有靠大量农村人口逐步转移进城，剩下少许村庄和少数专业农户，才能谈得上让农民和城市居民一样享受现代化成果。

二、城乡一体化重在制度对接

与会专家认为，在城镇化中打破城乡二元结构，实现统筹城乡发展，重点是推进城乡的公共服务、土地、要素市场、户籍等制度对接和一体化。

1. 实现城乡公共服务的制度对接

国家财政部财政科学研究所副所长刘尚希认为，由于城乡二元的公共服务制度安排，农民变市民的过程充满了不确定性，农民工的就业、收入以及公共服务都没有稳定保障，城市内部有可能产生新的二元结构。为此，需要尽快解决农民工的基本公共服务，不能按照地域、空间去推进基本公共服务均等化，要让公共服务跟人走。中国社科院社会政策研究中心秘书长唐钧认为，新型城镇化应该是劳动者以及被其赡养的人口都市民化，最终农民成为一种职业而不是一种身份。德国国际合作机构高级顾问迈尔认为，德国城乡的唯一区别在于人口的规模。由于实现了基本公共服务均等化，城镇化也是高度的城乡一体化。

2. 统筹推进城乡土地制度的对接

迟福林认为，土地不是国家无偿给农民的一种福利，不能把双放弃（放弃承包地和宅基地）作为农民进城落户的先决条件，更不能强制性要求农民退地。就是说，农民工的市民权利不能以土地权利换取。他建议，要尽快从法律上保障农地使用权的物权性质，在严格用途管制的前提下，赋予农民工对承包土地、宅基地、农房和集体资产股权更大的处置权，是实现农民工市民化的重要保障。陈淮指出，我

国土地政策规定农村土地是集体所有的，农民的作物、房子不过是集体产权的土地上的附着物，农民很难利用自己的资源获取最大的收益以及让自己的生产效率不断提高。为此，应当赋予农村土地相应的产权保障。中国人民大学土地政策与制度研究中心主任叶剑平认为，城市居民最大的财产是不动产，但农村土地所有权虚置，农民的土地使用权不能流转不能买卖不能抵押，看上去似乎是财产，但是不具有资产性和可变现。所以，应当对城市土地和农村土地一视同仁，按用途来管制，形成城乡统一的土地规划、土地登记、土地管理、土地市场，形成城乡居民平等的土地权利。

3. 建设城乡统一的要素市场

党国英认为，涉及土地、劳动和资本的农村要素市场未能很好发育，相关制度建设也十分滞后。城市化质量低、农村土地纠纷、“小产权房”困局等皆与城乡要素市场不统一有关。所以，需要建立城乡统一的要素市场，从根本上消除城乡二元结构的体制根源。

4. 加快从城乡二元户籍制度向统一的人口登记制度转变

迟福林提出，对户籍制度，不是一般的改革创新问题，而是要明确提出取消的目标，并且有时间表。例如：1～2年内剥离户籍制度的福利分配功能，在中小城镇全面取消户籍制度，建立人口登记制度；3～5年内，除了某些特大城市外，其他大中城市的户籍制度基本放开，全面实施居住证制度；5～8年内，全面实行以身份证代码为唯一标识的人口登记制度。清华大学公共管理学院院长薛澜指出，应淡化户籍的福利属性，把户籍制度变成人口登记的管理工具，建立城乡一体化的二级身份认证机制。

三、寻求以新型城镇化带动农村发展的新路子

与会专家认为，以城镇化增强农村发展活力，促进城乡共同繁荣，是广大农民共享改革红利和现代化成果的基本要求。

1. 促进公共资源的均等化配置

中国银行首席经济学家曹远征认为，基本公共服务均等化更重要的是实现公共资源配置和布局的均等化。需要使目前的一般性收入预算、基金预算、国有资本预算、社会保障预算四套预算一体化，由此来考虑公共资源的优化配置，比如把国有企业股权划拨进入养老保障预算。刘尚希建议，尽快建立辖区财政责任制度，促进辖区内公共服务财力均等化。这就需要重新配置中央和地方各级政府的事权，比如：基本养老应由中央负责，新型农村合作医疗至少要上移到市一级；转移支付的依据也要从户籍人口调整为常住人口。

2. 有效利用好城市的“资本下乡”

农业部农村经济研究中心主任宋洪远指出，鼓励“资本下乡”强调的是以下三点：一要鼓励企业和社会组织到农村建设基础设施、发展社会事业、提供公共服务，并对此给予税收优惠；二要鼓励社会资本投资参与农村新型金融机构建设；三要鼓励城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业，不适合企业化经营的尽量交给农户来办。对工商企业直接采取租赁农户承包地经营的，采取准入监管制度。

迟福林认为，“资本下乡”应该更多是建设农业服务体系，比如流通、运输、包装、加工等，带动农业的现代化进程，而不是拿钱与农民争夺土地。党国英指出，要防止城市资本过大圈占农地、搞过大规模的公司化农业。如果公司化农业出现二次转包土地的情形，通常可认定出现了规模不经济，应予纠正。

3. 促进有条件的地方农村社区化，积极发展农村社会组织

迟福林认为，农村社区化是城镇化的一部分，城镇化的一个主要功能是拉动或者逐步拉动农村的社区化，防止在城镇化的过程中造成农业的萎缩、农村的凋零。党国英认为，农村人口布局要适应农业发展，制止村庄合并中“一刀切”做法，要明确要求地方政府允许专业农户分散居住。应当推进农村社区的“政经分开”改革，将“壮大集体经济”引导到合作社发展上。公共财政要对农村社区实行全覆盖，农村集体企业除照章纳税以外，不再负担社区公共开支。宋洪远指出，按照今年中央一号文件提出的培育农村社会组织要坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的方向，一是要培育农业经营型服务组织，二是要采取有关政策措施引导经营型服务组织参与公益性服务业务，三是要对符合条件的农业经营性服务业务免征营业税。同时，大力支持发展多种形式的新型农业合作组织。一是鼓励农民兴办专业合作和股份合作等多元化、多类型的组织；二是重点支持示范性的建设，提高合作社的质量和水平；三是探索建立合作社联社的监督管理机制。中国社科院社会政策研究中心副主任杨团认为，新型城镇化与农村就地现代化，是中国持续发展强劲动力的两级，两者需要保持适度平衡。在促进农村就地现代化中，尤其要注重建设并发挥综合农协的作用，提高农业和农村组织化程度。

［作者单位：中国（海南）改革发展研究院］

北京郊区城镇化和城乡一体化发展趋势

张文茂

北京要实现建设有中国特色的世界城市的战略目标，必须加快城乡一体化进程，因为世界城市不能建立在城乡二元结构和体制的基础之上。而最终破除城乡二元结构和体制，真正形成城乡一体化的新格局，除了进一步推进城市经济和管理服务功能向郊区转移、扩散和覆盖之外，郊区农村自身要加快城镇化进程，完成传统农业和农村的现代化转型，并且这种转型要与城市的郊区化扩散形成联动对接，才能最终解决郊区的三农问题。世界城市下的北京农村，按其最终的演变趋势，可以界定为以现代产业经济为基础的、完成城镇化转型的、实现城乡一体化的郊区新型社区，是与北京城市整体功能融为一体并承担特定功能的北京城镇体系和城市层次的一个最小的社会单元，是具有生产、居住、服务和生态等功能的综合体。

一、农村城镇化仍然是现阶段的主要任务

世界城市的郊区，都是经过产业革命以后已经完成传统农村城镇化转型的郊区，依托传统小农经济的农村社区被城镇化进程改造，成为现代城市的组成部分。北京要建设中国特色国际城市，加快农村的城镇化转型，仍然是现阶段的主要任务。我们现实面对的主要矛盾，是郊区传统农村的经济社会结构转型滞后，是农村的城市化、城镇化转型滞后。具体表现在几个层面：①城乡结合部地区转型滞后，包括近郊区和远郊新城规划区内的农村，多年处于城乡两不管的状态，积累了一批矛盾和问题；②城镇化集聚缓慢，小城镇带动当地经济和人口集中的动力不足，体制、机制不顺，重点小城镇的优惠政策在2004年停止后，至今未有新的政策出台，虽然提出城镇化与新农村建设“双轮驱动”的指导思想，但并没有相应的政策支撑；③新农村建设着力推进农村五项基础设施和“三起来”（让农村亮起来、暖起来和资源循环起来）工程建设，农村面貌和环境有了很大改变，但镇域经济发展的不足和乡镇统筹功能的弱化，使“村自为战”的格局没有根本性突破。这种滞后带来的问题是，城市管理和公共服务向郊区农村的延伸和覆盖要面对所有传统农村，而传统农

村正处于分化和转型的过程中，如果没有传统农村的城市化、城镇化转型或新型农村社区建设与城市的郊区化的对接，会造成很多重复建设和投入。

对北京郊区来说，现阶段农村城镇化的主要任务是小城镇（包括非重点镇的城镇化组团）和新型农村社区建设，并依托这种社会结构的转型同时完成产业的升级，实现经济发展方式的转变和城乡一体化新格局。这意味着追求一般意义上的人口城市化率指标，对北京已经没有多大的实际意义。郊区农村城镇化的最后任务，重点是对传统农村进行改造和提升，即列入城市规划的完成城市化转型、城镇化地区完成城镇化集聚、保留村庄通过建设新型农村社区得到提升，这就是靠“三个一批”解决郊区“三农”问题的整体战略。只有通过这种对传统农村的改造和提升，才能继续拓展产业发展的空间，实现城乡经济的融合，实现经济、人口的相对集中和城乡一体化，实现建设世界城市的目标。所以，从城镇化的角度看，小城镇建设和新型农村社区建设都是农村城镇化的重要的组成部分，二者缺一不可。而且，其中起主导作用的是小城镇建设。小城镇建设越成熟，新型农村社区建设越少走弯路。

二、传统农村要溶入城镇体系的不同层次

北京的城镇体系，按现在的简单提法是中心城区、区县新城、小城镇和农村社区四级，一般来说这没有错。但从最终的成熟形态细分一下，可以分为三级城市六个层次：三级，即市级、区县级和镇级；六个层次是中心城区、大型外围边缘集团、区县新城、外围城镇化组团、镇（乡）中心规划区和新型农村社区。首先，分布于近郊区的中心城区外围大型边缘集团早已是客观存在，有的人口规模甚至大于远郊新城，但其功能是服务于中心城区的，所以边缘集团与中心城区这两个层次是一级。其次，在区县新城规划外围的一批乡镇，由于距离新城较近，可以直接接受新城的辐射，不适宜作为具有相对独立功能的重点镇，一般会发展成为若干个城镇化组团，直接分担新城的部分功能，又不与新城连为一体，类似于中心城外围的边缘集团，属于飞地城镇化的形态，是郊区农村城镇化的一个重要类型，与新城构成一级两个层次。第三，镇级（乡级建制最终应取消），又是两个层次，即中心规划区的城镇化社区和外围的新农村社区。当然，也会有的乡镇出现两个以上的城镇化社区。但就基本形态而言，新型农村社区与城镇社区是不同层次，要有所区别，不能混为一谈。主要区别在于产业经济的差别以及由此决定的经济和人口积聚的规模不同和是否集中上楼。

正是由于北京已经形成这样的三级城市、六个层次的城镇体系，每个层次的功能、产业基础、规模大小和建筑形态等就不能一个模式，不同村庄只能根据城市整体规划和自己所处的区位及经济情况，按城市化转移一批、城镇化集聚一批和新型

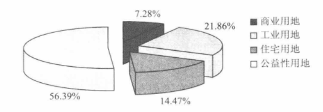


图1　北京城镇体系和城市层次示意图

农村社区提升一批的不用方向完成镇化转型。这一过程，也就是传统农村分别融入北京整体城镇体系和实现城乡一体化的过程。

三、农村城镇化转型有两种基本形态

一说起农村城镇化，人们就容易理解为农民集中上楼，农村社区也要建设城镇的居民楼。这是一种简单化的误解，没有看到农村城镇化的多种实现形式。就北京郊区的情况看，农村城镇化转型有两种基本形态：一是建设城镇化社区；二是建设新型农村社区。

除了由于城市拓展而列入城市建设规划范围内的村庄之外，一般村庄符合下列情况之一的，属于可以建设集中上楼的城镇化社区类型：

其一，乡镇中心规划区内的村庄。由于处于行政和经济、文化中心，有二三产业园区或就业基地，有一定的经济和人口积聚条件。

其二，城市（包括区县新城）规划外围的周边地区。由于可以直接接收城市的辐射，能够承担城市扩散的产业和功能，可以实行多村集中合并。

其三，少数中心区以外的村庄。由于二三产业发达，经济实力强大，能够带动和集聚周边农村人口转移，实现多村集中合并。

符合以上条件之一的，可以推进建设集中上楼的城镇化社区。这些城镇化社区存在和发展的产业基础是二三产业，主要依托各类大中型产业园区、城市扩散的特定功能区，如教育、文化、科技、商贸等。

在村镇体系规划中的保留村庄中，其中符合下列条件之一的应该坚持建设新型农村社区：

其一，仍以都市型现代农业为主导产业，并依托现代农业产业园区，可以就近吸纳劳动力就业的村庄。

其二，有可持续发展的旅游休闲产业资源，能够依托农业和自然资源发展旅游服务产业，可以家庭独立经营，农户住房改造后可以拓展出一部分经营功能的村庄。

其三，可以承担城市扩散的特定功能，如商务、文化、会展、度假休闲等现代

服务业，实现农业与现代服务业直接融合的村庄。

此外，还有一些传统村庄，由于资源条件约束、规模小、人口外流等诸多因素，最终会走向衰落，有的被整合到新的农村社区，有的被整合到小城镇社区，原村的居民社区功能消亡，或者演变为生成经营场所，如农场、庄园等。

在推进农村城镇化建设中，应特别注意城镇社区与新型农村社区的区别，不能搞成同质化，把新型农村社区也建成城镇的居民楼。就是城镇化社区，也要在规划布局、建设风格、功能定位等方面各具特色，避免雷同。一般来说，传统农村向城镇社区转变的主要特征是：①产业经济基础以二、三产业为主，有一定规模的产业园区和经营项目，劳动力的主体已经进入二、三产业，收入结构和消费结构已经接近城市居民；②居住方式上是农民集中上楼，进驻集中建设的城镇居民小区，原来农民宅基地的属性和权益消亡，上楼农民的楼房应有合法产权；③小区的人口能够集中到一定的规模，一般应在万人以上，便于配套相对齐全的城镇公共基础设施和服务设施，经营性服务设施也能拥有一定的市场服务规模；④社会组织结构和社会治理方式逐渐城镇化，村民自治组织逐渐让位于城镇社区组织，原来的村级集体经济组织公司化改革后与社区组织分离。

新型农村社区建设的主要特征是：①产业仍以现代农业或依托农业发展起来的服务业为主，农业和服务业是主要的收入来源；②居住方式还是一户一宅的农村庭院式格局（并不排斥单体或连体别墅式的小楼房），宅基地的功能和权益继续存在，除农民自己的居住功能之外，还可以拓展出服务业的经营功能；③人口规模小于城镇社区，方便生产经营活动，基础设施和公共服务设施配套等级和规模低于城镇社区，部分公共服务接受附近城镇社区的辐射；④社会组织结构和治理方式仍以村民自治为主；⑤社区和生态环境仍保留传统村庄的历史文脉，但贴近大自然的宜居环境优于城镇社区。

新农村社区传承农业文明，有乡土气息、有自然生态、有宜居条件、有周到服务，才能保持与城镇社区的异质化，形成对城市反磁力，吸引城市人口的扩散。如果新型农村社区也都和城镇社区一样搞集中上楼，那就完全切断了农业文明的历史文脉，成了城不城、乡不乡的四不像，反倒不伦不类。我国北方农村地区的民族建筑，也是一种历史文化，如北京的四合院有很深的文化内涵，为什么不可以在新型农村社区建设中利用好这些文化符号和文化内涵？即便从发展农村观光服务产业的角度看，如果农村社区与城镇社区全部同质化，也就失去了竞争的优势。

四、城镇化转型要与产业园区建设一体化联动

郊区农村城镇化转型滞后的原因之一是产业园区建设与农村社区建设缺乏一体

化联动，园区建设与农村的改造提升形成新的二元结构和体制，在小城镇和新型农村社区建设中，都存在此种现象。郊区的产业园区有多种形态，有农业现代科技产业园区，有二三产业的工业园区、科技园区、物流园区等，还可以有承担城市扩散的教育、科研、文化、体育、会展、医疗保健、文化艺术等特定功能的园区。这些园区的建设和发展，正是带动郊区传统农村经济和社会结构转型的主要动力。其中，农业园区可以有两种基本类型，一是综合型农业园区，是农业生产与加工和服务业的直接融合。特点是功能多、品种多，综合服务功能强，可以容纳采摘、体验、休闲、度假、会展、节庆、旅游等诸多功能。另一类是专业性农业科技园区，以某一产业甚至某一品种为主，集中展示某一产业或农产品的最新科技成果，并兼有多种服务功能。农业园区是资本密集、科技密集和劳动密集的载体，可以提供大量的就业机会。根据经验数据，一个千亩左右的综合性现代农业园区，可以吸收四、五百个劳动力就业。

现在的主要问题是园区建设与农村社区建设脱节。不论是二三产业园区，还是现代农业科技园区，多数与农村社区的改造建设互不相关，不是空间布局上远离农村社区，圈占土地后成为独立王国，就是在体制上自成一体，互不隶属。这种局面造成郊区农村经济发展与社会结构转型的不协调，传统农村社区的改造提升乏力，难以实现成乡经济社会一体化的新格局。从郊区多年来成功的典型经验来看，恰恰是产业园区的建设和发展与传统农村社区的改造提升的一体化联动，才能实现经济与社会的协调发展。不论是城镇社区建设，还是新型农村社区建设，也不论是先发展产业园区，还是先改造农村社区，都是相互带动、相互促进的关系。总结这些典型的经验，可以得出这样的结论：在郊区传统农村的现代化转型中，要特别注意现代农业园区与新型农村社区建设一体化布局和对接；二三产业园区要与城镇社区建设一体化布局和对接。这里涉及规划布局、管理体制、土地利用方式、农民主体与投资主体的关系、乡镇统筹功能的发挥、基层组织作用等一系列问题，既有城乡统筹协调发展的问题，也有经济与社会统筹协调发展的问题，需要从贯彻科学发展观的高度，从整体上提高认识，转变发展方式。

五、两种社区建设在地域分布上的差异

就郊区农村城镇化转型的整体空间布局来看，应该明确一个重要的指导思想或未来的发展趋势，即山区和半山区以建设新型农村社区为主，集中上楼的城镇社区为辅；平原地区以建设集中上楼的城镇社区为主，新型农村社区为辅。

形象地说，大体可分为三大区域：

一是全市山前暖坡地带，可称为山前暖坡黄金经济圈，呈倒C型分布。不论从

生态环境、地理区位，还是交通等基础设施上看，都是未来北京发展高端现代服务业和休闲产业的最好的地段。在未来的农村改造中，又是传承我国北方农业文明的主要载体。如果都搞成集中上楼的所谓城镇社区，将是一个历史的败笔。此区域应以北方庭院特色为基调的现代化新型农村社区为主，同时布局少量别具特色的小城镇，在发展都市型现代农业的基础上，重点发展现代服务业。

二是山区多条沟域带，沿山前C型圈呈向外放射状。前几年北京已经提出山区发展沟域经济，思路是对的。沟域经济的发展，必然推动山区人口的带状集聚，使沟域两翼条件不好的村落和人口向带状川地集聚，这就是山区农村的城镇化转型的过程。但这种城镇化转型不宜建设集中上楼的城镇化社区，因为人口密度低，形不成规模。所以山区同样应以庭院格局的新型农村社区建设为主。

三是平原地区，是都市型现代农业的精品展示区，也是经济和人口集中程度较高的地区，应以集中上楼的大中型小城镇社区建设为主，远离中心区的新型农村社区建设为辅，以利于节约土地资源，拓展新的产业发展空间。典型的空间结构模式是1+X，1是中心区的小城镇社区，X是外围若干个新型农村社区。有些非保留村庄，可以改造成不同的庄园、农场等生产经营场所，居民社区功能消亡。此类平原地区应特别注意积极建设现代农业科技园区或农业多功能服务园区，并使其成为新型农村社区的产业基础，实现产业园区建设与农村社区建设的一体化联动。

六、新型农村社区建设有两个途径

狭义的新型农村社区建设是指保留的农村社区。把传统农村建设成新型农村社区，并不是所有村庄都要重新翻建，而是有两个实现途径：一是改造重建；二是配套提升。改造重建的情况一般是原村庄布局不合理，集体建设用地浪费严重，民居条件较差，在原基础上修修补补并不经济，改造重建可以大量集约集体建设用地；或村庄规模太小，或人口流失严重，自然和经济条件很差，缺乏可持续发展的资源条件，需要迁并重建。配套提升的情况一般是原村庄区位布局合理，整体空间结构紧凑，民居条件较好，便于配套基础设施和公共服务设施；也可以通过局部或单项改造，如少数民居改造、抗震节能改造等措施，实现社区整体的提升。

郊区经过“十一五”时期农村五项基础设施建设和“三起来”工程的推进，传统农村社区的面貌已经发生了重大变化。在此基础上本着缺什么补什么的原则进一步配套提升，可以解决一大批农村的新社区建设问题。从郊区已有的实践经验看，通过改造重建的新型农村社区，一般都能够同时拓展出新的产业发展空间，或建设新的产业园区，或将新社区同时向经营服务功能拓展，形成新的经济增长点。而在配套提升的农村社区中，则需要同时建设现代农业产业园区，提高现代产业的支撑

力度。特别是平原地区，新型农村社区一般需要一定规模的现代农业园区，否则，仍然会缺乏可持续发展的动力。

是否所有现状村庄都可以不通过改造或集并直接提升为新型农村社区？答案是否定的。为了便于分析传统农村社区演变的规律，把握好不同村庄是原地提升还是相对集中合并改造重建，可以考虑使用人气指数的概念指标。人气指数是指一定区域内（如一个村庄）人口集聚增加或流出减少的变化指标。考察一定区域内经济、社会发展变化的基本指标是人气指数。因为一切经济、社会活动都是人的活动，人口流动的方向和聚散的变化，是一定地区经济、社会发展变化的晴雨表。一般来说，人口集聚并保持相对稳定的地区，是经济、社会可持续发展的地区，而人口净流出且没有外部人口进入的地区，属于经济和社会发展停滞或衰退地区。传统农村社区的变化，同样受这一规律的支配。能够建设成新型农村社区的村庄，不能人气指数为负值，即人口和劳动力持续流出。反映和影响农村社区人气指数的主要因素有：①常住人口增加或减少的数量；②外部人口进入的数量；③本社区内能够提供的就业岗位；④本社区外半小时经济圈所提供的就业岗位；⑤潜在的可开发资源条件可吸引的进入人口；⑥基础设施和公共服务所能满足的人口数量等。

在我国城镇化进程加快的现阶段，郊区传统村庄的分化已是客观趋势。处于城市化、城镇化地区的农村，都是人口的流入增加，人气指数很高；而一般农村地区多是人口在流出减少，人气指数越来越低。新型农村社区建设，在一定意义上就是避免这种趋势的负面效应，使一部分农村通过改造或提升，成为农村地区人气指数上升或稳定的区域，能够避免农村的衰落和保持可持续发展的前景，最终实现城乡一体化的新格局。

七、建立城乡一体化的长效机制

城乡一体化新格局的实现过程，是城乡之间的双向互动。一方面是城市的郊区化扩散，城市管理和公共服务职能向农村地区的延伸覆盖；另一方面是农村的城市化、城镇化转型加快，是传统农村经济和社会的产业升级和社区改造。这种城乡两个作用力的对接，才能真正推动城乡一体化。城乡统筹、以城带乡主要表现在：①城市产业和功能向郊区的扩散和转移，既有产业经济项目，也有商贸服务、科技、教育、文化、卫生、居住等功能区在郊区的布局；②城市管理职能向郊区的延伸，特别是规划、建设、土地、市政等城市管理职能由过去只管城区延伸到整个郊区；③城市公共服务向郊区的覆盖，包括公共基础设施和各项社会事业发展的投入向郊区的倾斜。近几年北京城乡一体化的发展，主要特点是以城带乡，城乡统筹的力度大、起步早，在全国是领先的。今后需要完善的重点是城乡一体化长效机制的建立

和制度化。包括：在经济体制上，农村集体经济组织的合作化和公司化，农业产业化组织体系各主体的规范化，对集体经济组织和农业产业化组织管理的法制化；在社会管理体制上，要突破城乡分割的二元体制，向实现城乡一体化转变；在公共服务上，要分级统筹，实现城乡均等化。要通过深化改革，明确政府各职能部门的责任，包括管理、服务和投入等方面的责任。由于传统农村的经济社会转型和城乡一体化进程带有很强的综合性，市委、市政府的其他部门都难以涉及方方面面。所以，应由农村工作委员会负责统筹协调，形成统一的政策措施，避免多龙治水，各自为政。

八、要强化乡镇统筹、完善体制支撑

城乡统筹既然是实现城乡一体化和建设世界城市的战略手段。对北京来说，要按照市级、区县和乡镇三个层次来实现。三个层次的统筹各有不同的特点和层面，其中乡镇统筹是一个基础性的环节。北京虽然从市和区县两级政府加大了城乡统筹的力度，也取得了明显的效果，但乡镇层次的统筹仍是薄弱环节。乡镇统筹的本质要求是形成产业、经济和当地农村人口的城镇化集聚趋势，完成农村的城镇化进程，发展都市型现代农业和建设新型农村社区。从郊区自身的角度考虑，必须加大乡镇统筹的力度，率先在乡镇层次推进一体化进程。乡镇层次的统筹包括两类基本手段，一类是行政性的，如政策法规的落实、规划的引导调控等；另一类是经济手段或市场配置资源的调节机制，如在产权制度改革的基础上采取流转、联合、兼并、合并等措施，实现在乡镇范围内优化集中配置资源。但这两方面在乡镇层次都严重缺失。乡镇层次也缺少真正代表农民利益的市场经济组织主体。乡镇统筹的经济手段缺失，原因是没有作为经济实体的公司组织和合作经济的联合组织，土地的开发权又被政府和开发商所控制，造成农村和农民利益流失。乡镇与村一级同样缺乏经济体制和组织形式的连接。在村级集体经济组织产权制度改革的基础上，如何突破村域界限进一步开放化、合作化和公司化，以达到在乡镇甚至区县范围内优化配置资源并能带动弱村共同发展，实现经济和人口的相对集聚和集中，仍然是一个重要的问题。所以，农村产权制度改革不应停止在村一级，应向联村或乡镇层次延伸，完成乡镇和村两级集体经济组织的合作化和公司化改造，并成为乡镇统筹的主要体制支撑和组织载体。

［作者系北京市农村经济研究中心城郊经济研究所原所长］

新型城镇化背景下的海南国际旅游岛[1]

迟福林

随着内外发展条件的深刻变化，未来5～10年，新型城镇化在推动我国经济社会转型发展中将扮演历史性角色。以人口城镇化为主要载体扩大内需，以政策和体制创新为重点释放城镇化的需求潜力，争取到2020年基本形成人口城镇化的新格局，成为我国转型发展的战略重点。

在这个大趋势下，国际旅游岛成为海南的最大机遇和最强比较优势。第一，随着人口城镇化带来中等收入群体规模的快速增长，全国对海南消费需求呈刚性增长趋势的大局已定，国际旅游岛这张"名片"的含金量越来越大；第二，随着城镇化进程中人们生活品质的提升，海南资源环境的升值空间巨大，综合效益日益全面凸显；第三，城镇化在整合优化海南城乡资源，提升旅游等相关服务业水平上的潜力巨大。总的观点是：海南做好新型城镇化这篇大文章，就能抓住国家扩大内需的政策导向和国内消费升级给国际旅游岛建设带来的重大机遇；就能放大资源环境优势，实现绿色崛起；就能走出一条国际旅游岛建设的新路子。

一、新型城镇化蕴藏着巨大的消费需求

它将带来消费结构的升级、消费主体的扩大和消费水平的提高。

1. 新型城镇化伴随着消费结构升级

随着新型城镇化的发展，我国的消费结构升级正处在历史拐点：生存性需求减少，发展性需求增多；物质性需求减少，服务性需求增多；私人产品需求减少，公共产品需求增多。由此，广大社会成员对教育、医疗、文化等发展性消费需求呈刚性增长趋势。在这一大趋势下，海南新型城镇化的发展，能够提升全省近900万城乡居民的消费水平。初步预测，到2016年，若海南城乡居民教育、医疗、文化的人均消费支出达到目前国内平均水平，将带来200亿元的消费需求；到2020年，若达

[1] 本文系作者在"纪念海南建省办经济特区25周年座谈会"上的发言，2013年4月25日，海口。

到广东目前的水平，将带来314亿元的消费需求。如果到2020年海南的名义城镇化率由2012年的51.6%提高到65%，新增城镇常住人口规模达到322.54万，即使保持现有城镇居民人均消费水平不变，估计至少将新增408亿元的消费规模。

2. 新型城镇化伴随着中等收入群体的倍增

未来相当一个时期，国际旅游岛建设要以扩大中等收入群体消费为重点。为什么？中等收入群体是我国文化、教育、休闲和健康等服务性消费的主体。到2020年，随着人口城镇化进程加快，估计中等收入群体比重有可能从目前的23%提高到40%左右，人口规模扩大到6亿。保守估计，如果每年有5%的中等收入群体来海南消费，到2020年人均消费额如果能逐步提高到香港2010年水平的50%（2 200元左右），那么将累积创造约2 500亿~3 000亿元的消费规模；乐观估计，如果每年有10%的中等收入群体来海南消费，那么将累积创造约5 500亿~6 000亿元的消费规模。

把握国内消费升级的历史机遇，关键是全省范围内新型城镇化的合理布局及其相关服务业的快速发展，突出绿色增长优势，进一步提升国际旅游岛品质。

二、新型城镇化将拉动巨大的投资需求

它所带来的人口结构的变化以及需求结构的提升，将形成巨大的投资需求空间。

1. 人口规模变化与投资需求增长空间

海南与台湾的土地面积相差无几，但人口规模和人口密度分别只有台湾的1/3和1/2。综合考虑人口规模、资源承载力、经济发展水平等因素，未来的8~10年，海南的人口承载量达到1 200万人左右是有条件的。新增的迁移人口和省内农业转移人口的市民化，将带动巨大的投资需求。粗略估计，到2020年海南人口城镇化率达到55%，以每增加1个市民需新增综合投资10万元来计算，就能带来3千多亿元的投资需求。

2. 服务业发展与投资需求增长空间

教育、医疗、文化等服务业是新型城镇化的重要支撑，也是国际旅游岛建设的重中之重。以文化产业为例，2011年海南文化产业增加值占GDP的比重仅为2.8%，低于全国（3%）的平均水平。到2016年，如果海南文化产业比重能达到湖南省2011年的水平，也就是5%以上，估计文化产业增加值将达到193.8亿元；如果能达到云南省2011年的水平，也就是6%以上，估计文化产业增加值将达到414亿元。由此可见，海南教育、医疗、文化产业的投资需求巨大，市场开放的空间巨大。

面对巨大的投资需求增长，推动服务业开放改革，激活社会资本活力，创新投

融资体制，成为国际旅游岛建设的重大任务。

三、新型城镇化将明显提升海南土地资源的价值潜力

土地的有效使用既以城镇化为前提，又是其他要素合理配置的基础。新型城镇化重在土地高效、集约利用。在全省范围内统筹国土资源优化配置，围绕区域性中心城市，形成海南特色的风情旅游小镇布局，走绿色城镇化道路，提升城镇品质，将明显提高海南土地资源的价值潜力。

1. 新型城镇化将释放海南的潜在土地价值

2011 年海南单位建设用地创造的 GDP 为 0.78 亿元/平方公里，仅相当于 2011 年广东的 1/4、深圳的 1/16。如果以城镇化为载体盘活土地资源，将极大地提高土地资源的利用效率。这里做一假设：到 2020 年海南单位建设用地产出率达到广东 2011 年的水平（2.85 亿元/平方公里），即使建设用地面积不变，海南 GDP 将达到 9 217 亿元，相当于 2011 年 GDP 的 3.7 倍；如果 2020 年达到深圳 2011 年水平的 50%（6.25 亿元/平方公里），海南 GDP 将达到 20 212 亿元，相当于 2011 年 GDP 的 8 倍。

2. 新型城镇化将提升全省的平均土地价值

根据《中国国土资源统计年鉴 2012》计算，2011 年海口和三亚国有建设用地出让平均价格分别为 1 435.74 万元/公顷、2 691.04 万元/公顷；其他市县平均为 716.18 万元/公顷，仅相当于海口、三亚的 49.88% 和 26.61%。如果适当调整行政区划，做大海口、三亚等中心城市，与周边市县形成统一的城市圈，统一土地资源利用，综合用地价格的差距会明显缩小，土地的平均价值将会明显升值，老百姓也能从中普遍受益。

3. 新型城镇化将提高土地资源的使用价值

服务业用地价格长期高于工业用地价格，既导致工业转型升级动力不足，又制约了服务业的发展，降低了土地的整体使用价值。根据《中国国土资源统计年鉴 2012》计算，2011 年，海南工矿仓储用地产出率为 1.84 亿元/公顷，仅相当于广东的（3.59 亿元/公顷）的 51.26%，也低于海南商业、服务业用地的产出率（1.90 亿元/公顷）。同时，工业用地价格长期偏低。以海口为例，2011 年工业用地价格仅相当于商业用地、居住用地价格的 26.43% 和 18.32%。建设国际旅游岛，加快城镇化进程，应当尽快实行服务业用地与工业用地同价。这样，既能降低服务业发展成本，又能提升土地资源的使用价值。

四、新型城镇化决定经济结构转型升级的进程

城镇化是服务业发展的载体。从国际经验看，城市化率在30%～70%之间为加速发展区间。在这个区间，由于人口快速在城镇积聚，形成了服务业发展的积聚效应，使得服务业呈现快速上升势头。目前海南正处于这一区间。未来5～8年，海南通过城镇化的合理布局和城镇品质的提高积聚人气，就能够为加快发展与旅游消费相关的现代服务业提供动力支撑，就能够形成产业升级的独特优势。到2020年，如果海南名义城镇率提高到65%左右，服务业比重就有可能达到60%左右。

五、以新型城镇化为重点走出一条绿色崛起之路

1. 国际旅游岛建设重在破题新型城镇化

通过城镇化的优化布局，形成全省范围内田园城镇化的突出特点，就有条件在全国范围内率先走出一条环境保护与经济发展相结合的绿色崛起的新路子。

2. 以人口城镇化带动旅游等相关服务业增长和经济结构优化，成为海南加快发展最大的潜力

新型城镇化重在充分释放服务业发展潜力。充分释放由新型城镇化带来的投资、消费需求，估计未来5～10年，海南保持15%左右的经济增长是有条件的，也是有可能的。这样，到2020年就有可能实现国际旅游岛建设的总体目标，即“力争全省人均生产总值、城乡居民收入和生活质量达到国内先进水平，综合生态环境质量继续保持全国领先水平，可持续发展能力进一步增强。”

3. 加快城乡一体化和城乡基本公共服务均等化是海南新型城镇化的重大任务

统筹城乡资源配置，提升城镇生活品质，并使国际旅游岛建设能够惠及岛内居民，重在推进城乡一体化和城乡基本公共服务均等化进程。在这方面，海南比其他省市更具有突出的优势。

把新型城镇化这个最大潜力发挥好，需要按照省第六次党代会提出的“把全岛作为一个大城市来布局”的基本思路，尽快在全省范围统一规划、统一基础设施建设、统一土地开发利用、统一社会事业发展、统一城乡体制机制，由此破题新型城镇化的海南之路。应当说，这事关国际旅游岛发展的全局，事关海南实现绿色崛起的路径选择。毫无疑问，这是一场深刻的变革。面对这场“深刻变革”，唯有思想更解放，海南更开放，国际旅游岛发展才大有希望，海南才大有发展。

[作者系中国（海南）改革发展研究院院长]

破题海南新型城镇化的方案建议（26条）
（2013年2月17日）

中国（海南）改革发展研究院海南研究所

中共十八大后，我国转型发展呈现新的趋势：扩大内需是最大的机遇；城镇化是最大的潜力；改革是最大的红利。着眼于这个大趋势，未来5～10年，海南应紧紧抓住国内不断上升的消费需求这一重大机遇，统一思想，趁势而为，以城镇化为主要抓手，以现代服务业为重要依托，以绿色崛起为突出特点，以开放改革为根本动力，加快推进国际旅游岛建设。

从海南的情况看，最大的需求在城镇化，最大的发展潜力也在城镇化。海南完全有条件实现"把全岛作为一个整体来规划、作为一个大城市来布局"的目标要求。当前重要的是要抓住机遇，突出特点，研究制定破题新型城镇化的行动方案，明确时间表，分步推进。

一、新型城镇化对海南发展全局的战略作用

未来5年，海南国际旅游岛面临"三大机遇"：全国对海南的刚性增长的消费需求已成定局；以土地为重点的资源升值空间巨大；对良好生态环境的需求快速增长。紧紧把握"三大机遇"，确立城镇化发展的新思路，既可以培育新的经济增长点、加快做大海南的GDP总量，更能为海南调结构、转方式，实现可持续发展开辟新路。

1. 以城镇化为载体，紧紧把握全国扩大内需、拉动消费的大趋势

2012年底召开的中央经济工作会议指出，"我们面临的机遇不再是简单纳入全球分工体系、扩大出口、加快投资的传统的机遇，而是倒逼我们扩大内需、提高创新能力、促进经济发展方式转变的新机遇。"总的看来，全国对海南的消费需求是全面增长、不断上升的。

城镇化是拉动消费的最大潜力，将带来巨大的投资空间。紧紧把握国家拉动消费的这一重要机遇，加快推进城镇化进程及相关产业发展，对拉动消费、拓展消费

增长空间，提高消费对经济增长的贡献率至关重要。初步测算，如果海南城乡居民消费总额占全国比重由2011年0.5%提高2016年的1%以上，那么海南消费总规模将达到3 000亿元以上，成为拉动经济持续增长的主要动力。

2. 以城镇化依托，调整优化经济结构

调结构的着力点应放在改善消费环境、扩大消费服务供给上，重点是加快推进服务业的转型升级，提升现代服务业的国际化水平。《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》（以下简称《若干意见》）要求海南到2020年形成以旅游业为龙头、现代服务业为主导的特色经济结构。现代服务业发展的实质就是城市中心区域的经济发展和经济结构的转型过程；现代服务业的发展水平也代表了一个城市的发展水平。从岛屿经济发展经验看，城镇化进程与服务业发展基本同步。例如，中国香港和新加坡的城镇化率都达到80%或90%以上，相应的服务业占比也达到80%～90%左右。

服务业，尤其是现代服务业发展严重滞后，是海南国际旅游岛建设的“软肋”。为此，以城镇化为依托，大力发展与旅游相关的现代服务业，使服务业的供给能力和水平适应全国消费需求，不仅能在全国产业升级与城市转型的大格局中形成自己的独特优势，更能使经济增长建立在结构优化的基础之上，持续性得到增强。

3. 以城镇化为平台，释放海南的资源价值潜力

城镇化必然带来土地以及依附于土地之上的旅游、农业、生态等资源价值的提升，这是海南发展最大的潜力所在。省第六次党代会提出“到2016年，力争全省生产总值、地方公共财政收入、城乡居民收入在2011年的基础上翻一番。”如果能抓住机遇，通过全岛“一盘棋”来盘活海南的土地资源，不仅可以确保“翻一番”目标的实现，使860万城乡居民普遍受益，更能为海南的可持续发展找到一条新路。例如，2011年，海南每平方公里GDP产出，只相当于广东的24.2%、江苏的14.9%。假设2016年海南省每平方公里土地单位GDP产出达到广东、江苏2011年的50%，那么2016年海南GDP总量将达到5 184.3亿元、8 384.5亿元，相当于2011年的2.06倍和3.33倍。

二、以全岛“一个大城市”规划布局，突出海南的整体优势

破题海南新型城镇化的关键在于：全岛按照“一个大城市”的思路统一规划设计，通过区域行政一体化的体制安排和政策突破，从根本上打破资源的行政分割和地区壁垒，整合全岛资源，以实现优势资源利用效益最大化，发挥全国其他地区无法相比的后发优势。

4. 全岛按照“一个大城市”规划布局才能实现资源利用效益最大化

从现实看，18个市县分割的区域行政格局，造成旅游、土地等重要资源的低水

平、重复开发，城乡资源、区域资源的互补性和整体优势也没有体现出来。以地价为例，2012 年 1 季度，三亚和陵水的住宅类用地价格分别为 683 万元/亩、16.5 万元/亩，两地相差 40 倍。尽管有地段等因素的影响，但区域间的行政分割是造成地价悬殊巨大的主要因素。如果形成统一的经济区，统一土地资源利用，土地的平均价值将会升值更快，差距有可能缩小到 2 ~ 3 倍。如果一半返还给当地，老百姓将得到更多的实惠。

5. 全岛按照“一个大城市”规划布局才能走出一条特色城镇化道路

国际旅游岛建设客观要求将全省自然资源作为一个有机整体，统一开发；海南岛作为一个独立的地理单元，人口少，面积小，易于把全岛作为一个整体；海南建省之初就实行的行政上省直管县体制，也为加快市县之间的融合提供了体制保障。综合分析，海南最有条件形成全岛“一个大城市”规划布局，从而走出一条既区别于全国其他地区，又能发挥独特优势，突出自身特色，适应发展需求的新型城镇化道路。

6. 全岛按照“一个大城市”推进新型城镇化的基本思路

全岛按照“一个大城市”“一盘棋”的提法已经提出 10 多年了，海南省第六次党代会再次强调，现在最重要的是尽快破题。从全岛城乡独特资源的整合和优化、统一开发利用的内在要求出发，突破原有的市县行政区、农垦分治的格局，全岛按照“一个大城市”“一盘棋”的思路统一规划，通过区域行政一体化带动区域经济一体化、社会一体化，最终形成一个大城市的行政区建制。

7. 上方案：形成省下辖几个中心城市的行政架构

打破 18 个市县的行政区划体制，形成“省下辖五大区域性中心城市”的行政格局。这一方案将一步到位地形成“全岛一个大城市”的行政格局，避免了渐进式改革的摩擦成本和长期性。但行政区划调整比较敏感，涉及人、事、资源等重大利益关系的调整，将面临来自各方面的重重阻力和压力。

8. 中方案：尽快做大海口、三亚

20 世纪 90 年代我们提出成立“三亚旅游经济区”；2012 年，中改院协助海口市政府形成了《以城镇化为主线统筹城乡发展——海口市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》。从现实情况看，两地产业基础较好，特色与优势较突出，海口、三亚与周边市县互动发展的需要已经形成并十分迫切。为此，应争取国家支持，尽快批准海口成为“国家城镇化综合配套改革试验市”，同时适当调整行政区划，形成“大海口”经济格局；推动保亭、乐东、陵水与三亚的高度融合，形成“大三亚”旅游经济圈，发挥三亚“以市联县”的带动作用。以海口、三亚为重点调整行政区划格局，做大、做优、做强中心城市，从而实现全省城镇化发展的新突破，对于海南未来 10 年的可持续发展将会产生重大影响。

9. 下方案：尽快实现“四个统一”

全岛按照“一个大城市”统一规划、统一基础设施建设、统一土地开发利用、统一社会事业发展，由此加快推进城镇化进程。这一方案是“科学规划年”的重要内容，可操作性强，有利于提升全岛土地资源利用价值，使广大百姓从中受益。但要防止形式上统一、实质上仍各自为政的问题。

三、把小城镇建设作为新型城镇化的突出特色

近年来，岛内外对小城镇的消费和投资热情高涨。但从总体看，小城镇发展水平严重滞后，小城镇开发建设中面临的体制机制性问题还比较突出。加快小城镇建设，不仅是国际旅游岛建设的重点任务，更是加快推进城乡一体化，突出海南新型城镇化特色，提升土地、环境等资源的综合利用效益，扩大岛内外消费和投资需求的重要途径。

10. 大力发展小城镇特色产业

立足小城镇的资源特色和产业基础，分类发展小城镇，形成“一镇一品”“一镇一业”的差异化、互补式发展格局。

（1）旅游主导型城镇。深度挖掘小城镇的旅游、文化、生态资源，重点发展特色景区依托型、历史文化型、休闲娱乐型、生态人居型、综合旅游服务型等旅游风情小镇。例如海口演丰镇、定安龙门镇、三亚海棠湾镇、乐东尖峰镇等。

（2）农业主导型城镇。在耕地有保障，农业有基础的城镇，发展现代高效农业。加快农产品流通和深加工业发展，推进农业走向产业化、市场化、标准化、品牌化。例如长坡镇、东山镇、红旗镇、蓬莱镇等。

（3）商贸主导型城镇。在区位优势明显，交通设施比较好的城镇，大力发展商贸流通业，通过推动农产品流通、工业配套产品流通、日用商品流通带动城镇化的发展。例如海口大致坡镇等。

（4）工业带动型城镇。利用土地优势承接主城区产业转移和产业延伸，以工业园区为平台，实现以工补农、以工兴镇的发展目标。例如老城镇、龙塘镇、新龙镇等。

（5）海洋渔业主导型城镇。以渔港为依托，在具有良好海洋渔业资源、区位条件和产业基础的小城镇，重点发展海洋渔业，突出渔业小镇的独特风貌。例如潭门镇、调楼镇、新盈镇、昌化镇等。

11. 着力改善小城镇基础设施

旅游基础设施薄弱是当前小城镇化发展中面临的突出问题。为此，应按照统筹布局、互联互通的原则，加强小城镇的交通、水、电、气、通信等基础设施建设，

在重点旅游小镇开辟自行车专用车道、自行车高速路；着力改善小城镇的教育、医疗、文化、养老等公共服务设施，重点加强风险救助、急救医疗等“处突”设施建设，不断提高特色旅游小镇的服务功能和接待能力。

12. 打造田园城镇

随着人们对优良生态环境、休闲度假、乡村生活等需求的不断增强，国内很多地区提出了“田园城市”“田园城镇”“田园社区”的发展目标。从现实基础看，海南最有条件打造“田园城镇”，从而形成海南新型城镇化的突出特色。为此，海南应加快编制田园城镇建设的总体规划；以生态环境为依托，建立三次产业互动发展机制；研究制定实施城乡生态环境同治政策，把农村环保纳入城市环保规划；加强小城镇生态环境投入，下大力气解决农村养殖污染问题，从严查处毁林开荒等破坏生态环境的行为；积极开展村容村貌整治，改善人居环境。建议近期可在琼海、白沙等生态基础较好的地区探索“田园城镇”建设试点。

13. 加快推进农村社区化改造

城乡社区作为社会的基本单元，对加快城镇化进程，缩小城乡差别，提高广大农民生活质量和文明程度都具有重要意义。从我省现实情况看，农村社区建设较为滞后。为此，应把加快农村的社区化改造，建立城乡一体的社区管理体制作为推进新型城镇化的重要任务。

（1）编制海南省农村社区建设规划。因地制宜采取“一村一社区”“多村一社区”“一村多社区”等模式，推进农村社区化改造。

（2）强化农村社区的公共服务平台功能。鼓励设立农村社区公共服务工作站，建立社区公共服务的社会机制和市场机制；整合城乡社区公共资源，除警务室、卫生服务站以外，“条条”在社区设立的其他站（室），原则上全部纳入社区公共服务工作站；建立以专业工作者、志愿者和市场化人才“三位一体”的社区工作者队伍，全面提升农村社区的服务工作水平。

（3）建立城乡统一的社区管理服务体制。注重城乡制度衔接，将新改造的农村社区纳入城镇社区管理范围；按照统一的标准配置城乡社区财政经费、机构设置、工作人员、服务设施；探索建立城镇社区与农村社区结对建设、互相交流的体制机制，力争到2018年基本建立城乡统一的社区管理服务体制。

（4）创新城乡社区自治制度。建立村（社区）党支部为领导机构，村民议事会（社区居民代表大会）为议事机构，村委会（居民代表常务会）为执行机构，村务（社区）监督委员会为监督机构的新型基层管理模式。

14. 创新促进小城镇建设发展的体制机制

以推进中小城镇建设的投融资体制和管理体制改革作为突破口，创新小城镇建设发展的体制机制。

（1）建立支持中小城镇建设的投融资体制。充分发挥财政资金的导向作用，引导和鼓励社会资本加大对小城镇各项基础设施、社会事业的投资；镇政府辖区内的行政事业性收费以及部分地方税收应主要用于小城镇建设，镇域内的土地出让净收益应大部分返还给乡镇；发挥政策性金融在小城镇基础设施建设项目上的作用，拓宽对小城镇建设的支持领域，向环境卫生等非经营性基础设施建设项目提供贷款；对小城镇建设项目赋予更大的控制权、经营权，积极开展项目融资（BOT、TOT等）；探索发行小城镇建设债券，为小城镇建设开辟新的融资渠道。

（2）完善小城镇管理体制。对具备一定人口规模和经济实力的重点镇赋予必要的城市管理权限，依法赋予其发展决策自主权、资源分配权、项目直接报批权、收益分配优先权、行政执法管理权、干部人事调配权、公共服务发展权等方面的权限；对有条件发展为区（县）级的中小城镇，应结合机构编制现状，允许增设行政管理和公益性机构，配备相应编制和经费；县（市）用地指标应向重点小城镇倾斜，解决重点小城镇基础设施用地需求；对于经济发展快、城镇化程度较高、财政收支规模大的重点小城镇应建立比较完善的一级财政，实行全口径预算管理，以规范各种资金使用。

四、把服务业开放作为推进新型城镇化的重中之重

抓住国家扩大内需、拉动消费的新机遇，释放城镇化巨大内需潜力，重在推进服务业更大程度的开放，夯实城镇化发展的产业基础。

15. 服务业发展滞后成为国际旅游岛建设的“软肋”

从总体上看，全国对海南消费需求不断上升与消费服务供给结构、供给水平的矛盾还较为突出。

（1）消费供给结构方面，突出表现在现代服务消费供给不足。2011 年，海南传统服务业比重为 40.7%，高出全国（36.4%）4.3 个百分点。

（2）消费环境上，突出表现教育、医疗、文化等生活性服务业发展差距较大。2011 年，每十万人高等学校平均在校生数为 2 079 人，低于全国（2 253 人）的平均水平 174 人；2011 年海南每千人口执业医师数和医疗卫生机构床位数分别为 1.71 人和 3.14 张，均低于全国 1.82 人和 3.81 张的平均水平，与其他发达地区的差距更大；2011 年海南文化产业增加值占 GDP 的比重为 2.8%，低于全国（3%）的平均水平，与广东（4.8%）、湖南（5.2%）、云南（6.1%）、上海（10%）有成倍的差距。

（3）消费供给水平上，突出表现在金融、现代物流等生产性服务业发展滞后。例如，近两年，海南金融业有了较大发展，但与其他地区相比，海南金融服务业仍

处在较落后水平。2011 年，海南金融保险业占第三产业的比重仅为 9.16%，低于全国（12.18%）的平均水平，与北京（17.92%）、江苏（12.48%）、上海（20.44%）、广东（12.10%）等发达省市的差距较大。再例如，近年来海南 CPI 涨幅一直高于全国平均水平，尤其食品价格涨幅较大，其中一个重要原因在于物流成本过高。

16. 海南新型城镇化的重点是加快服务业发展

一方面，城镇化成为服务业发展的重要载体。城镇人口的集聚、生活方式的变革以及居民生活水平的提高，都会带来巨大的生活性服务需求；城市发展要素的配置、社会分工的细化、不同产业的衔接，带来了巨大的生产性服务需求；另一方面，服务业是城镇化发展的产业支撑，为城镇化创造了大量的就业机会。2012 年，海南服务业比重仅为 46.9%，与新加坡和中国香港等发达地区相比，无论在比重上还是发展水平上，仍有相当大的差距。为此，海南应以城镇化为重要载体，重点发展以旅游为龙头的现代服务业，加快形成与国际接轨的服务型经济体系。

17. 服务业发展的出路在于更大程度的开放

客观讲，实现海南服务业的转型升级，仅靠自身力量在较短时间内很难突破，必须借助外力。当务之急是争取在国家支持下，构建全面提升现代服务业对外开放水平的政策体系和体制安排，利用社会资本和海外资本，合资或独资办医院、办学校、办文化产业；创造条件，积极引入港澳（台）参与国际旅游岛建设，加快提升金融、文化、物流、电信等现代服务业国际化水平。

18. 积极创新服务业发展的政策空间

从总体上看，海南服务业开放政策还有很大的创新空间，应积极寻求政策突破，为岛内外投资者创造宽松的发展环境。

（1）在全岛范围内推进服务业的“营改增”改革。“营改增”是促进产业升级和经济转型的根本途径，也是国际趋势。从短期看，“营改增”会减少地方税源；从中长期看，“营改增”对加快服务业发展利大于弊，是我省促进以旅游业为龙头的现代服务业发展的必然选择。在这方面，需要统一思想，克服部门利益，服从大局。近期应积极做好“营改增”的准备工作，积极组织试点，为服务业领域全面实行“营改增”创造条件。

（2）探索服务产品出口退税制度。对服务贸易行业在境外取得的收入免征营业税，对于缴纳增值税的服务贸易企业实施出口退税。

（3）服务业用地与工业用地同价。根据 2012 年 10 月海南土地成交数据计算，工业用地价格仅相当于住宅用地价格的 28.3%、商业用地价格的 32.1%。一方面，导致工业用地浪费现象严重，工业转型升级动力不足；另一方面，商业、服务业用地的相对高成本制约了服务业发展。建议探索实行服务业用地与工业用地同价，以

促进服务业发展。

（4）实施“移民新政”。服务业发展关键靠人才，要充分发挥海南生态环境对人才的吸引力，尽快研究制定实施“移民新政”的总体方案，出台优惠政策，重点吸引实用型中、高级人才来琼，为服务业发展创造更加有利的人才条件。例如，建立与国内外知名医院、学校、文化娱乐团体的高层次人才交流机制；充分发挥在琼养老度假的老专家作用。

五、体制机制创新的重点任务

破题新型城镇化，关键在于体制机制的创新。以强化城乡、区域资源互补性为导向，重点推进土地制度、户籍制度、基本公共服务制度、投融资体制、行政区划调整等体制机制创新。

19. 加快建立城乡统一的土地管理体制

通过土地制度创新改变土地利用效率低下的状况，提升旅游资源、热带农业资源的开发、利用水平。

（1）强化省级政府对土地资源的调配能力。限制最低地价，提高平均低价。在新的全省土地总体规划尚未出台前，严格控制用地审批。

（2）加快建立城乡统一的建设用地市场。开展城乡建设同地“同价、同权、同收益”的征地制度改革试验；探索实行城乡之间用地增减挂钩、城乡之间人地挂钩、地区之间人地挂钩的“三挂钩”政策，保障城镇化用地需求。

（3）以土地股份合作制为重点鼓励农村土地流转。尽快完成农村土地确权登记工作；鼓励农民成立土地股份合作社，允许土地直接作为股份合作社的注册资本，增加农民财产性收入；鼓励推进耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权抵押试点。

20. 推进户籍制度与基本公共服务制度联动改革

立足城乡资源有效配置和引智、引才的现实需求。对内，分步骤解决城乡人口的一元化管理问题、城乡人口流动问题、区域人口流动问题；对外，实施更具有吸引力的户籍政策，为海南城镇化发展吸引人才、技术、资金。

（1）实施城乡统一的户籍管理制度。争取在2015年前，在5大功能经济区内建立统一的居住证制度，率先在全国实现城镇居民养老保险、城镇职工养老保险、新农合之间的对接和相互转移；加快建立省际异地就医结算制度；把实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖作为“十二五”时期的约束性目标；争取在2018年前，实行以身份证为载体的“一卡通”管理模式，消除依附在户籍上的福利功能，实现全省城乡户籍一元化。

（2）实施区域一体化的户籍制度。与推进全省基本公共服务均等化相结合，实施宽松的户籍政策，鼓励省内发达地区和落后地区之间人才和劳动力的双向流动。

（3）放宽外来人口落户限制。海南岛与台湾地区面积相差无几，人口只有台湾地区的1/3多，海南完全有条件实施更为宽松的户籍政策和人口迁移政策，吸引更多外来人才参与国际旅游岛建设。应加快实施与国际接轨的户籍管理办法，突出前瞻性，把户籍政策的设计与吸引人才、吸引投资有机结合起来。例如，可以采取投资即落户、就业即落户、购房即落户等户籍政策。

21. 创新城镇化建设投融资体制

海南作为欠发达地区，加快新型城镇化进程面临的资金短缺、供给渠道少的突出问题。为此，应把创新城镇建设投融资体制，建立多元化的资金供给方式作为推进新型城镇化的重点任务。

（1）鼓励民间资本进入经营性基础设施和社会事业领域。对介于公益性和经营性之间的城镇基础设施项目，通过特许经营、股权融资、项目融资等方式，鼓励社会资本和境外资金参与建设。

（2）争取中央支持，拓宽融资渠道。试点发行市政债，扩大经营性城镇化建设项目直接融资规模；探索在香港发行海南国际旅游岛债券。

（3）完善省级土地储备与基础设施联动机制。实现省级投融资平台与土地储备有机结合。

（4）鼓励有条件的城镇建立村镇银行、社区银行、融资租赁公司、农村资金互助社等新型农村金融机构。

（5）争取成为全国资源、环境税改革试点。培育地方稳定税源，夯实城镇化发展的财力支撑。

22. 逐步推进行政区划体制改革

打破现有城乡、区域之间资源的行政分割，形成全岛“一个大城市”的格局，关键在于推进行政区划体制改革。

（1）推进省与市、县格局调整。以海口、三亚、五指山、琼海、儋州为中心，合并相关市县，形成“省下辖5大区域性中心城市”的行政格局，强化省级政府在战略资源统一开发方面的控制权和熨平地方公共服务差距的实际能力。

（2）推进市、县行政格局调整。探索建立统一的市辖区格局。可考虑两种方案：方案一是在5大城市内，通过“撤县改区”，把原有县市直接转变为市辖区；方案二是“按人口规模重组市辖区”。

（3）推进市辖区与乡镇格局调整。为做大中心城区，撤镇改为街道办事处，作为市辖区政府的派出机构；为做大中心镇，适时推进乡镇合并，作为市辖区政府的派出机构。

（4）逐步将村委会改为社区居委会，实现城乡管理社区化。

（5）实现农垦改革的新突破。争取用2~3年，实现社会职能地方化，全面完成企业化改造。

六、积极争取海南成为全国城镇化综合改革试点

未来5年是我国城镇化快速发展的重要时期，国家将加快推进新型城镇化作为新时期改革发展的重大战略，地方也在积极谋求城镇化的新突破。从综合因素看，海南最有条件在城镇化综合配套改革上走在全国前列，抓住机遇，积极争取国家的政策支持，加快推进海南新型城镇化综合改革。

23. 争取全省成为全国城镇化综合改革试点省

通过多种渠道，争取国家支持海南推进行政区划体制改革，布局海南一个大城市发展。

24. 海口、三亚率先突破

积极争取海口成为“国家城镇化综合配套改革试验市”，3~5年内，在整合文昌、定安、澄迈，推进行政一体化方面率先突破；抓住全国现代服务业改革试点机遇，落实三亚作为“国家服务业综合改革试点区域”的各项优惠政策，以市联县，在推进三亚、陵水、保亭乐东区域一体化的体制安排上率先走出一条新路子。

25. 用足、用好国际旅游岛建设的各项政策

《若干意见》中赋予海南很多特殊政策与城镇化直接相关。例如，“逐步将海南建设成为国际购物中心”。高度的城市化是国际购物中心的重要基础和标志。今年春节期间海南免税购物的火爆场面，表明免税购物政策效应逐步显现。以此为契机，争取国家更大政策支持，尽快破题国际购物中心建设，将直接推动海南的城镇化进程和服务业的转型升级。再例如，应尽快研究落实国土资源部关于支持国际旅游岛建设的“20条”政策。

26. 加强推进城镇化的组织领导

新时期，能否抓住城镇化机遇，取决于我们的工作力度和改革深度，关键在于省委省政府要下大决心、大气力，统筹全局，加强协调，打破固化利益的藩篱，实现城镇化发展的新突破。建议成立高层次的城镇化综合改革协调机构，统筹推进国际旅游岛建设与城镇化发展。近期应抓紧制订全省城镇化行动规划，争取在明年国家出台全国城镇化规划的时候，海南省能够出台全省城镇化的行动规划。

推进新型城镇化，首要工作是高标准编制城镇化发展规划。规划编制应按照“全岛一个大城市”的目标要求，以旅游风情小城镇建设为突出特色，以服务业开放为支撑，以体制机制创新为重点，研究制订新型城镇化的中长期发展规划。近期

应抓紧制订全省新型城镇化行动规划，注重与相关规划的协调配合，争取在明年国家出台全国城镇化规划的时候，海南省能够出台全省城镇化的行动规划。

（执笔：夏锋　甘露）

第四篇

人口城镇化转型的关键：农民工市民化

无论是城市化还是城乡一体化，都绕不过“农民工”这个坎。“让农民工成为历史”，实现农民工市民化，既是推进城市化进程的重头戏，也是推进城乡一体化的突破口。



让农民工成为历史[1]

迟福林

“十二五”期间，我国的发展方式转变与农村改革发展直接联系在一起。转变发展方式，重要的是把13亿人的社会需求释放出来，以形成消费主导的基础条件。这就需要：加快城市化进程，使城市成为建设消费大国的主要载体；加快城乡一体化进程，把7亿多农民的潜在消费需求转化为现实需求。“十二五”期间，无论是城市化还是城乡一体化，都绕不过“农民工”这个坎。“让农民工成为历史”，实现农民工市民化，既是推进城市化进程的重头戏，也是推进城乡一体化的突破口。

一、发展导向变化与农民工市民化

“十二五”时期，我国将处在以公平与可持续发展为目标的第二次转型与改革的历史性转变的关节点。在这个特定背景下，“十二五”时期经济发展方式转变的实质是由经济总量转向国民收入导向。我们需要从这个大背景来讨论农民工市民化问题。

1. 我国发展导向处在历史转折时期

“九五”期间就提出了生产方式由粗放型向集约型转变。随着历史环境的不断变化，今天的发展方式转变的基本要求，已超出“九五”时期提出的目标。

改革开放30多年，我国发展阶段发生了历史性变化——从生存型阶段进入到发展型新阶段，发展阶段变化引起社会突出矛盾的变化——公共产品短缺替代私人产品短缺，我国开始进入公共产品短缺时代。在我国发展阶段和社会突出矛盾发生重大变化的背景下，我国过去以总量为目标的发展方式难以为继。发展是硬道理，同时也要看到经济增长“一俊遮百丑”的时代已成为历史。我国的发展导向逐渐从经济总量转为国民收入导向。具体说有三大转变：由国富优先转向民富优先；由投资主导转向消费主导；由工业主导转向城市主导。

[1] 本文系作者在“城乡一体化：趋势与挑战——中国‘十二五’时期的农村改革”第69次中国改革国际论坛上的演讲整理，2010年8月7日，海口。

从发展导向转变和现实情况看，我国应当把有条件的农民工市民化作为“十二五”时期改革发展的重要任务和政府的约束性指标。

2. 消费主导趋势与农民工市民化

我国进入消费主导时代。发展方式转变，首要问题是在“十二五”时期初步形成消费主导的基本格局。首先，国际金融危机引起我国外部环境发生变化，并正处在历史的节点。外部市场的变化、全球气候的变化和世界政治经济格局这三大变化迫使我国要做出战略性选择。从内部环境看，我国现行的发展方式造成了粗放型增长和资源环境压力不断增大等一系列现实问题。只有形成以消费为主导的格局，才能主动适应内外环境变化的新形势。其次，我国形成消费主导格局条件具备，关键在于体制与政策创新。按照国际经验，人均 GDP3 000 ~ 4 000 美元是形成消费主导的基础条件。2010 年我国人均 GDP 可达到4 000 美元。按照8%左右的增长，“十二五”时期我国人均 GDP 将超过5 000 美元；按照7%左右的增长，“十三五”时期人均 GDP 将超过 7 000 美元。当我国的人均 GDP 超过 4 000 美元的时候，改革的关键在于通过相关的政策和制度安排，扩大内需，刺激消费，使居民消费率从现在 35%的历史最低点恢复到 50%左右。

农民工市民化在消费主导格局中具有重要作用。第一，拉动农村消费，缩小城乡消费差距。农民工不实现市民化，城市和农村的消费差距会越来越大。现在城市和农村人均消费差距大概有 3 倍左右。农村的消费潜力巨大，因为农民工在城里的收入大都是返回农村消费的。第二，拉动城市消费，促进我国形成消费主导的大格局。农民工市民化以后，其消费开始往城市里集中。比如，麦肯锡曾提出，2005—2008 年，中国 2.4 亿流动人口的消费量相当于创造一个德国 2007 年的消费总量。一般情况下（按照大中城市的标准），中国每增加一个市民，固定资产投资至少增加 50 万。如果“十二五”期间能够实现 60%左右的农民工市民化，我国在城市固定资产投资至少有 7 万亿元人民币。农民工市民化对消费主导大格局的形成，扮演着一个非常特殊的角色。

我国应该从投资和生产大国逐步转为消费大国，在扩大内需的过程中重视农民工的作用，重视农民工市民化对区域消费的影响。例如，通过实现有保障的社会福利制度，改变农民工的消费预期；通过大力发展中小金融服务、农村信贷金融，扩大农民工信贷渠道，改善农民工消费环境。

3. 城市化的进程与农民工市民

根据同类发展水平国家的标准，我国的城市化率至少滞后工业化率 15 个百分点。城市化既是解决国内消费需求的一个主要载体，又是调整经济结构的一个重要约束条件。未来 5 ~ 10 年，我国的城市化率达到 60%左右是完全有可能的，从而形成城市化主导的一个新的格局。加快城市化进程关键在于农民工市民化。即以农民

工市民化来带动城乡一体化。但在推进城市化进程当中，以土地换社保、换户口等做法是值得商榷的。

二、“让农民工成为历史”应当成为“十二五”时期经济社会发展的目标之一

农民工是我国经济社会转型时期形成的一个规模庞大的特殊群体。30 年来，这个“特殊群体”在为工业化、城市化做出历史性巨大贡献的同时，却难以公平分享改革发展成果。当前，我国已进入城市化、城乡一体化加快推进的重要时期。无论是从现实需求还是从发展趋势看，都需要在“十二五”时期中实现农民工市民化，让“农民工”成为历史。

1. 农民工融入城市是一个客观现实

虽然农民工尚未纳入城市保障性住房范畴、尚未享有与城市居民一样的基本公共服务，但这并没有妨碍事实上形成的农村人口不断融入城市的趋势。首先，农民工已经成为城市产业工人的主体。2009 年农民工总量达 2.3 亿人。其中在第二产业从业的农民工占 57.6%，在加工制造业从业的占 68%，在建筑业从业的占 80%。第二，农民工是城市新增人口的主要来源。2.3 亿农民工，在城市务工的约有 1.5 亿人。这些年城市新增人口主要靠农民工数量的增加。“十二五”时期实现农民工市民化，城市人口将突破 7 亿，城市化率有望达到 52% ~55%。

2. 农民工群体结构正在发生重大变化

“十二五”时期，“80 后”“90 后”等新生代农民工将成为产业工人的主体。从近几年的情况看，新生代农民工大量进入城市劳动力市场，他们不再是为了生存而进城，而是为了谋求发展而进城。其利益诉求也开始多元化和现实化。

3. “十二五”全面解决农民工市民化问题的时机成熟，条件具备

不久前，我院组织了“十二五”时期农村改革问卷调查。结果显示，近 80% 的专家认为，“十二五”时期全面解决农民工问题的条件已经具备或初步具备。我的基本看法是，“十二五”时期实现农民工市民化既有很强的需求，又有现实条件。

第一，从需求来看，农民工市民化有利于扩大社会总需求，有利于加快城市化进程。农民工市民化可以将 2.3 亿大群体的潜在消费变成现实需求。为此，建议把“农民工市民化”纳入国家“十二五”发展规划中。第二，从条件来看，2010 年国家财政收入将突破 8 万亿元，客观上已具备一定的财政能力来推动并最终解决农民工市民化的问题。第三，从政策展望看，“十一五”时期，城乡基本公共服务均等化有了明显进展。预计“十二五”时期，无论是在政策创新上，还是在均等化程度提高上，都会有重要突破。这将为实现农民工市民化提供重要的基础条件。第四，

从实践来看，发达地区有望率先取得突破。长三角、珠三角是农民工最集中的地区，这些地区已经开始着手解决农民工问题，估计在2~3年内会有一定的突破。

4. 首先让有条件的农民工市民化。

什么是“有条件的农民工”？一是有相对稳定的工作，例如，有半年到一年相对稳定的工作，2005年有57.8%的农民工有稳定工作；二是有固定居所，包括租住房或单位安排的宿舍，这样的农民工现在至少占80%左右；三是有留在城市的意愿。预计不愿意返乡的农民工，尤其是“80后”的农民工将达到1亿左右。按照这个分析，“十二五”时期有60%左右的农民工是有条件实现市民化的。从实践层面看，农民工市民化已经取得一定进展。目前，嘉兴市建立了新居民事务管理局，本市所有人口都纳入居民管理，基本实现农民工市民化；无锡把流动人口的服务同本地的经济社会发展联系起来，基本解决了这方面的问题。这两个地方农民工的人数等同于本地户口居民人数的1.7~2倍；长沙流动人口占50%左右，现在当地政府也开始把农民工市民化纳入到城市的整体发展规划当中；北京教委负责人也对外宣布，三年之内将100%解决农民工子女的义务教育问题。

总的看法是：“十二五”时期解决农民工市民化应当做得到，也有条件做得到。“农民工”三个字应当成为历史。

三、“让农民工成为历史”应当作为“十二五”时期城乡一体化的重大突破

农民工既涉及农村，又联系城市。解决农民工市民化，既是城乡一体化的焦点，也是统筹城乡发展的重点。“十二五”时期推进城乡一体化应当把“让农民工成为历史”作为重要的突破口，着力破解城乡二元的户籍制度、基本公共服务制度和土地制度

1. 以落实农民工就业落户政策为突破口，放开城乡二元的户籍限制

建议“十二五”时期分两步走：第一步，“十二五”时期的前三年实现中小城镇户籍制度全面放开；第二步，“十二五”时期的后两年实现大城市户籍制度基本放开。“十二五”末期，把农民工“暂住证”改为“居住证”，实现农民工在全国范围内的自由流动和统一管理。

2. 以农民工市民化为突破口，推进城乡基本公共服务均等化进程

当前，如何有效保障农民工群体的基本公共服务是一个突出的问题。2006年农民工享有的基本社会保障水平只有城镇居民的25%。近两年，尽管这一差距的程度有所减小，但是仍然比较悬殊，尤其是制度还未对接。“十二五”时期实现农民工市民化，重在推进农民工基本公共服务的市民化，这样才能为未来10年实现城乡基

本公共服务均等化奠定重要的基础。当务之急是解决两大问题：第一，全面解决农民工子女的义务教育问题。建议尽快实行义务教育全国通用的教育券制度。国家为每位义务教育阶段的学生发放教育券，农民工子女可以凭教育券在全国任何一个地区就学，国家按照学校提供的教育券进行财政拨款支持。或者按照近年当地义务教育实际入学学生数对地方进行专项财政转移支付。第二，抓紧建立包括基本医疗保险在内的农民工基本社会保障制度。在解决农民工基本医疗保障的同时，探索衔接新型农村合作医疗制度和城镇基本医疗制度的有效途径。现在已经到了出台这样一些政策的时候了。

3. 以创新农民工土地制度安排为突破口，统筹推进城乡土地一体化

城乡二元土地制度安排，尤其是农村土地长期承载的基本社会保障功能，是农民工被排斥在诸多城市基本公共服务保障范围之外的深层因素。建议在“十二五”时期创新农民工土地制度安排：

一是尽快剥离土地社会保障功能。“十二五”时期的土地政策调整，要把剥离附加在土地上的社会保障功能作为重点之一，使农民工能实际获得与城镇居民平等享受基本公共服务的权利。应当叫停诸如“土地换社保”等各种不合理做法。尤其是在农村土地得不到物权保障、不能抵押贷款的情况下，不能硬性要求农民工以放弃土地权利为代价来获得城市的基本公共服务。

二是切实保障农民工的土地收益权。在符合城乡土地规划的前提下，统一建立完善农民工土地使用权的转让、出租、抵押、入股的相关制度安排。

四、“让农民工成为历史”应当作为“十二五”时期政府转型的约束指标

“让农民工成为历史”，既关系城市化进程，又关系和谐社会建设，牵动我国发展方式转型的全局。为此，应当明确把“让农民工成为历史”作为“十二五”时期改革发展的重要任务和政府转型的约束性指标。

1. 把农民工市民化作为政府的公共职责

农民工市民化需要明确中央与地方政府的职责分工，建立以中央和省级政府为责任主体、市县政府负责具体实施和管理的分工体系，为“十二五”时期农民工市民化提供财力保障和组织保障。

2. 把政府土地收益的一部分用于解决农民工基本住房保障问题

这里的主要建议是：第一，将农民工纳入居住地城镇居民住房保障范围，实现“住有所居”的目标。第二，规定一定比例的土地收益用于改善农民工住房保障。当前，土地增值收益已经成为地方政府收入的重要组成部分，农村土地转换为城市

土地的增值收益，理应让农民工参与分享。建议“十二五”时期明确规定50%的土地收益要用于包括农民工在内的住房保障。第三，建立符合农民工实际需求的住房公积金制度。将农民工纳入城市职工住房公积金制度范畴，探索符合农民工特点的住房公积金使用办法。

3. 保障农民工公共就业服务

公共就业服务是当前农民工的迫切需求，对其生存和发展具有重要现实意义。建议尽快把农民工纳入所在城市的公共就业服务体系，建立农民工和所在城市户籍人口统一、平等竞争的劳动力市场。同时，完善由城市户籍人口与农民工共享的公共就业服务信息管理制度和机制，确保农民工通过所在城镇人力资源市场信息网络享受自助式公共就业服务。在此基础上，把农民工纳入所在城市就业、失业统计范围，建立包括农民工在内的劳动力资源及就业状况调查统计登记分析制度。

“十二五”时期，“让农民工成为历史”，实现农民工市民化，将大大加快城市化和城乡一体化进程；将对以公平与可持续发展为目标的发展方式转变产生重大而积极的影响。我们应当为此付出努力！

[作者系中国（海南）改革发展研究院院长]

城市化、农民进城与中产阶层崛起[①]

党国英

最近几年，我在农村做了大量的调查。调查的体会是，我们一定要直接接触农户。这里，我只讲与城市化相关的问题。

现在农村的常住人口基本上是三个类别：一类是农村专业服务者，这批人被我们所忽视。专业服务者是农村生产力的主体，没有这些人我们根本无法解释粮食为什么年年增产。再一类是正在崛起的专业农户。种500亩水稻两季年收入可以达50万；种500亩用两个劳动力根本不是问题。过去我们认为灌溉的问题会影响规模经济，但从2012年的调查来看，基本上没有影响。在华北地区种一千亩地，两个劳动力也没有什么问题，因为机械的改进不会破坏地坎，水管埋在60公分以下。专业农户崛起有必然性，中国专业农户的崛起，我感到很惊讶。以前还担心中国走日本的路子，长期搞小农户经济，现在看起来不会。第三类人就是丈夫在外打工，留下的是妇女、老人。这些人确实在种粮食，但真正的生产主力者不是他们。如果再加一类，就是山里面的山民。在深山区，青壮年劳动力干脆走了，有的妇女也带走了，留下的是老人。大体上的形势是这样，城市化的速度确实很快。

在镇江新区，有近6万亩的耕地，其中有一家承包了2万亩。从田间操作规模上来讲，实际耕作者的最大规模可达500亩水稻，而管理规模（产前、产中和产后的服务和流通）最多可达到50万亩。镇江有一位老板跟我讲的问题使我很受启发，他说，现在在苏南地区基本上找不到当地人参与农业，哪怕给的工资很高也找不到，现在在田间工作的主要是苏北和河南、安徽的农民。他认为，10年以后更找不到了，以后怎么办？他现在就竭力搞农业机械化。从这一点来看，鼓舞人心的在什么地方？看起来我们中国不会走日本的路子。机械化以后农地利用率就提高了，经过土地整理，阜阳农地可以增加30%，镇江有可能增加10%左右。

我有一点跟大家看法不太一样。我担心的问题是农民工市民化以后又能怎么样？20年、30年以后怎么办？我倒不是担心中国的城市规模大，包括农民工能不能融入

① 本文系作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012年9月8日，北京。

社会。我们的城市建设是五、六万平方公里，把可能未统计的数加起来，我估计有七、八万平方公里。这样大的面积即使利用率不高，也不会威胁到我国主要粮食自给供求平衡。

农民工融入城市，其实我倒觉得不太难。农民工要融入我们城市上层不容易，但要融入一般的市民阶层，我看不太难。因为从中国历史看，中国人等级观念不强，跟欧美不太一样，跟印度更不一样。最大的问题是，我们中国的城市化过程没有伴随中产阶层的崛起，这是我要讲的核心观点。如果中产阶层没有崛起，那未来社会，谈社会稳定、谈党的领导都是大的问题。我越来越体会到目前我们面临的实际上是城市稳定问题，而不是农村稳定问题。

这两年我在农村调查观察到，留在农村的人对现行体制认可度很高。我们常讲对农民的剥夺，应做具体分析。我看过一些国家的资料，有的是在当地看，有的是看资料，有的是跟外国人访谈，有一些不同看法。例如，征地这件事情是对农民的剥夺吗？我们要具体分析，在一般的市场化的国家，农地价格大概是地租的 8 倍左右。如果政府征地不是建设用地，而是农地转用，其价格大概是农地价格的 4 倍左右。现在征地的价格大多超过这个国际一般价格水平。

我们常说，国家征地把农户的三五亩地剥夺了。可是，即使这三五亩地不“剥夺”，农民种这三五亩地，农民还是穷人，中国农民富不是靠三五亩地。但是有另外一个问题，农民的耕地和建设用地不一样，农民的耕地转用为建设用地是国家公共规划造成的，剩余归公是对的，但是农民的建设用地，就是村庄占地，不是因为国家征地才成为建设用地。全世界建设用地价格都高，我们农民是有建设用地的。所以农地转用可以价格低，那么村庄占地如果被征用，应该价格高。令人遗憾的是，关于统一城乡建设用地市场，从十七届三中全会至今没有落实。村庄占地被征用，价格不够高。有些地方在搞增减挂钩时多多少少比农地转用的价格高一些。农村耕地和农村建设用地不一样，一定要分开讲。浙江的同志讲，如果说农民一人半亩地是社会保障，那么，他们现在全省给农民的钱，已经有半亩地收益的水平了。

农民工融入城市的困难，可能不像我们想象的那么大，而中国最难的问题是，市民化的社会是不是有稳固的根基。我们确实要面对建立一个真正的“市民社会”的重大难题。

农民工进城后面对的问题，我们常常听到的困难有三个方面：一个是所谓文化的问题。这可能是一个虚假命题，文化这个概念很笼统。在习俗的层面上，农民和现有城市普通居民不会有大的差异，有差异的地方也不难改变。至于对体制的认同，进城农民工当然与过着精致生活的城市富贵们不同，而与普通市民也不会有太大差异。第二个是住房问题。从山东德州、江苏镇江等地的经验看，这个问题不难解决，只是政府不要过于追求速度。他们的经验还表明，即使普通农民，如果有合理的土

地利用规划，住独栋房屋，且拥有配套现代基础设施，也不是什么难事。大城市房价下降后，一部分高端务工者也可以在大城市定居。第三个是社会保障问题。农村社会保障（主要是养老、医保）正在普及，目前要解决的是“接轨”问题。因为我国城市普通居民（特别是无稳定职业的居民）的社会保障水平也不高，所以，先进行低水平的“接轨”并不难，一些地方已经做得不错。

农村进城务工人员在城市定居的真正困难是劳资关系问题，而这也是城市普通原住民面临的问题，也是中国未来发展的重大基本问题。劳资关系问题导致劳动者工资水平低，国民收入分配向资本倾斜，一般劳动者要转变为中产阶层就丧失了基础。

对城市化要有更广远的视野。举凡世界发达国家，城市化的过程就是中产阶层崛起的过程。如果没有这个过程相伴随，城市化就不能伴随社会稳定。考察近代史，可将拥有独栋房产（或等价的城市核心区公寓）、低于20%的恩格尔系数以及对健康社会秩序的认同，看做中产阶层的基本特征。要把农民工进城定居，以及城市化对国民经济增长的长期贡献，放在这个大背景下认识。

这里只讨论拥有“独栋房产”问题。

现在全国城市建成区的人口密度是每平方公里8千人左右，但城市建成区的住宅区的人口密度却大多在5万/1平方公里以上。这样的居住环境下，居民一般不会有中产阶层心态。在其他条件不变的情况下，人口密度与人们之间的负面心理有密切关系。

对高密度居住环境与人的心理和生理恶变之间关系研究，环境心理学已经有明确结论。VANVEIET研究发现，高密度住宅对成人和儿童都有负面影响。住在多层或高层住宅中的孩子，在一些生活技巧的学习上发展较迟钝，且容易感染呼吸道疾病，较富于侵略性，容易失眠，神经系统病变发作的机率较高，社交能力较差。研究者还指出，楼层越多的住宅对居住者负面影响越大，对于只有“父母、子女”的核心家庭来说，负面影响更大。住在高密度住宅区内，会导致更强烈的拥挤感，并且出现其他负面态度，如知觉到的控制、安全、隐私与满足感降低，与其他居民的关系品质恶化。还有，低密度住宅区（尤其是独立式住宅区）内，邻里间的互助明显大于人口密度较高的高层及多层公寓。

环境心理学家的研究还显示，在小层次测得的密度（如房间内人口密度）和社会病态之间的相关程度，高于大层次测得的密度（如城市、社区密度）和病态现象的相关程度。这是因为经济弱势人群普遍住在室内密度高的地方，而中上阶层处于高密度社区中室内密度低的地方。此外，高密度居住环境对身体健康造成损害，产生“拥挤综合征”（以上环境心理学的观点引自中国林业大学网站教学频道）。

每平方公里8 000～10 000人的人口密度能不能让60%的家庭住独栋房？设计

上是不成问题的。我自己做过一点数据分析，如果规划合理，公共绿地面积的比例会压缩，但绿地总面积的比例会增加。和有关政府官员交流这个问题时，官员认为这种规划理念尽管有合理性，但政府的土地财政运转会产生问题。但是，我认为，如果改变发展理念和财政理念，这个困难也可以克服。

目前，这种“城市低密度、居住高密度”的人口布局以高房价为支撑，这不仅伤害了城市务工农民，也伤害了城市原住民。城里人祖辈的积蓄买房子，这个钱给谁了？给了政府和开发商。市民的财富发生了乾坤大转移，使公共部门越来越强大，大绿地、豪华办公大楼。财富向公共领域转移，并由官员实际控制和享用；财富由普通老百姓向少数富豪转移，以致少数人的生活花天酒地、纸醉金迷。

不解决中产阶层发育问题，更深入的改革将难以展开；硬性展开还可能成为风险极大的事情。

说中国没有土地资源解决中产阶层的独栋房屋需求问题，完全没有道理。第一，我们需要的只是改变规划理念，不需要降低现有城市平均人口密度，更不需要多占耕地。第二，如果有更大的视野，这个问题更好解决。我国有大量不适合农业发展、又离城市较近的土地，这些地方做合理开发，也是独栋房屋建设的资源。第三，这个建议并不是要求每个城市大规模开发独栋房屋。划定的农业保护区在东部地区会多些，制约也大一些。

通过合理规划适度开发独栋住宅，有利于解决进城务工农民的城市定居问题。目前一部分较为富裕的农村居民在脱离农业后不愿到城市定居，与无力购买城市稀有的独栋房屋有关。如果有土地规划管理方面的改革，增大城市独栋房屋供应有利于他们进城定居，并盘活他们在农村的房产。城市独栋房屋供应增加后，市民的住房满足一步到位，有可能降低城市居民对多套楼房的需求，从而降低城市住房需求，进而拉低房价，有利于一般进城务工家庭在城市定居。当然，实现这个目标需要有多种配套改革。

[作者系中国社科院农村发展研究所宏观经济研究室主任]

如何解决农民工的问题[①]

肖金成

城镇化战略现在已没有什么问题，大家都认为应该推进城镇化。但我认为，对城镇化的认识还是不同的，无论是地方政府官员还是一些学者，更多的还是对城镇化的外延很重视。比如说城市建设，比如说发展小城镇、土地城镇化、农村城镇化，但忽视了城镇化的本质。如果大家对城镇化的本质认识一致了，政策的制订就比较容易向目标推进。我认为，城镇化的本质可概括为四个字“农民进城”。我国提出城镇化虽然比较晚，但是，城镇化过程早就开始了，实际上从农民进城务工那一天起就是城镇化过程的开始。我们允许农民进城，允许农民进城成为农民工，所以我认为农民工应该统计在城镇化的指标内，不应该排除在外，农民工应属于城镇人口，我认为从内涵来讲，应该属于城镇化的一部分。农民在农村从事农业是农民，到了城市从事二、三产业他就是城市居民，他应该是工人或职员，不应该还带着农民两个字。关键的问题是我们的农民进城之后，二元结构还是没有根本解决，并没有真正成为市民，还附着农民的身份，他们没有融入城市，所以，我们现在确实用“农民工”三个字概括了这一个庞大的群体，没有别的更简练的语言、更简洁的概念来概括这个群体，所以“农民工”三个字就概括了两亿多进城务工的农民。这个概念是有历史意义的，将留在我们的历史中，记录这样一个历史阶段。我赞成迟福林院长提出的“让农民工成为历史”，这个概念确实要进入历史。

长久以来，我一直关注怎么解决农民工问题，当然首先考虑的是解决户籍问题，但是户籍问题的解决确实非常难。各级政府，尤其是东部沿海地区城市的政府很抵制。另外，解决户籍还涉及很多问题，比如承包地问题、宅基地问题及其他权益问题。实际上农民工的户籍不仅仅是他的一个户口本，而是附着在城市户口上面的福利，这才是它的要义。举个例子，几年前石家庄市花 20 元就可以办一个石家庄的户口，后来很多人发现上当了，因为拿到这个户口没有任何福利。后来这个户口 20 元也卖不出去。户口的本质就是附着在户口本上的福利，所以我认为即使解决了农民

① 本文系作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012 年 9 月 8 日，北京。

工的户籍问题，也不能解决根本问题，关键是让农民工享受和所在城市居民同等的福利和保障。

两亿农民工的问题是什么？我认为存在三大问题：第一是报酬问题。我们过去说男女同工同酬，现在农民工与城市人同工不同酬，所以要解决同工同酬问题。农民工为什么把自己的孩子留在农村，不把自己的老婆接到城市？并不是他不想接，而是他没有能力接过来，因为他挣的钱不足以养活老婆和孩子，所以报酬问题应该引起重视。第二是福利问题。比如子女就学，其他社会福利也应和城市居民一样。第三是保障问题。有很多人认为为农民工提供保障是一个天文数字，解决不了。实际上我不这样认为，因为农民工的保障是自己为自己保障，如果在进城的第一天起就缴纳社会保障金，比如说养老金、医疗保险、工伤保险等都是自己和所在单位交，那么累积起来是自己为自己保障，只不过是我们没有建立这样的社会保障制度，没有建立全国统一的社会保障制度，这是我们一个极大的失误。30 年了，没有建立，我觉得这是一个失误。从现在开始建立是不是也可以呢？我觉得完全可以。所以，我认为三大问题解决了，那么农民工就可以顺其自然地成为城市居民。

接着就是住房问题。现在很多农民工把自己的家也搬到城里来了，因为住大房子不行，小房子行不行？买房子不行，租房子行不行？我觉得完全可以。租不到房子，城市政府可以建一些廉租房，尽可能改善农民工的居住问题。我刚发表一篇文章，提出三个“化”，第一是农民工市民化，也就是说要解决农民工的福利问题。第二是农民工本地化，这个本地化不是让他们到户籍所在地的小城镇去解决城镇户口，而是他在哪里就业，哪个地方的城市政府就应该为他提供福利、提供保障、提供各方面的待遇。现在很多打工地的政府不承担这个责任，把其推给了农民工输出地的政府，我觉得这是一个政策问题，所以我们提出农民工本地化。实际上农民工在哪里打工他就为哪里做了贡献，做了贡献，当地政府就应该给他提供各项公共服务，也就是各种福利，我们不能推卸这个责任。至今国家政策没有强调这方面，这应该成为制度、成为法律。第三是农民工家庭化。让农民工一个人长期进城务工是不近情理的，现在留守儿童受到重视，我们说关心留守儿童，仅仅关心够吗？现在还有留守妇女、留守老人。现在城市的空巢家庭有保障，有退休金，而农村的农民没有保障，没有退休金，将来怎么办？留守老人将成为农村很大的问题。所以把这“三化”结合在一起，“市民化、本地化、家庭化”才是真正的城市化或城镇化。

城市化是一个市场化过程，农民是否进城是他的选择，不是我们去强迫他；他到哪儿去也不是政府确定的。你说，农民应该到小城镇去，但小城镇就业岗位不多。很多人说城镇化没问题，就是不要到大城市，你要到小城镇去。但你决定不了，无论农民进大城市，还是进中小城市都由他们自己决定。我认为，哪里有就业岗位他就会到哪里去，提供就业岗位有两大领域：一是工厂，哪里有工厂他就会到哪里；

二是服务业，服务业在哪里他就到哪里，若服务业在大城市，你让其到小城镇，这是做不到的。主观愿望决定不了客观的趋势，到哪儿去是农民工的选择。我们只能分析农民工的选择，要根据他们的去向进行决策，决定未来的城市规划。

现在大城市出现了人口膨胀、交通拥堵、环境恶化现象，不是因为主观上希望发展大城市，实际上我国一直在限制大城市的发展。我们国家的城市建设方针就是严格限制大城市的发展。可能正是由于这种限制，使大城市的规划远远落后于实际的发展，限制大城市的建设，才造成今天的局面。大城市的产业发展很快，需要劳动力，需要服务者，如果农民工不来，很多产业就发展不了，所以大城市的快速发展是一个客观的趋势，某种程度上是一个客观规律，是阻挡不了的，我们只能顺应这个趋势来为他提供合适的平台，来解决大城市发展中出现的种种问题。很多学者设想了理想化的蓝图，自己留在城市，农民不要进来，即使进城，也不要进到大城市，而要去小城镇，这是新的乌托邦。不让农民工全家进城，农民工就在老家建房，造成双重占地。随着城镇化的推进，最终这些房子多数要放弃，这是一个巨大的浪费，是政策的失误造成的。所以城市化问题，必须抓住本质，抓住农民进城的本质，解决农民工的问题，使农民工和他的家属真正成为城市居民，如果说真正做到了这一点，其他问题是可以解决的。老牌资本主义国家的确存在“城市病”问题，现在再看纽约、巴黎、东京，觉得还不错，“城市病”并非越来越严重，可以证明“城市病”是可以解决的。如果我们筑起高高的门槛，把城门关起来，把农民挤在城外，让农民进不来，但再过十几年，当我们打开城门时发现一个人都没有了，那个时候农民觉得农村很好，不想进城了，那样我们就失去了城镇化的机遇，我们的现代化目标就很难实现。因为要为大量分散在农村的农民提供公共服务，那是一个很高的成本，国家根本承受不了。并不是农村不好，农村很好，但关键是要有足够的钱，农民在农村能否得到高收入，国家能否有足够的钱让如此多的农民过上和城市人一样的生活？即使有美国两倍的GDP，也实现不了。我们要时刻想着中国有13亿多人，这里不是欧洲，也不是美国。现在有两个问题要解决：一是人往哪里去；二是钱从哪里来。把这两个问题解决了，我认为城镇化问题就差不多了。

［作者系国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所所长］

我国农民工市民化的成本测算与时空分布研究

张占斌　冯俏彬　黄　锟

2011年，我国GDP总值达到47.15万亿元，居世界第二；与此同时，我国名义城镇化率已达到51.27%，接近中等发展国家水平。但是，在工业化、城镇化的光鲜外表下，是近1.6亿进城务工的农村人口虽然身在城市却不能与城镇居民一样同等享有基本公共服务的严酷现实。当前随着我国经济结构转型升级序幕的拉开，以及国际市场的风云变幻，内需正在替代外需成为未来一个时期内我国经济增长的基本驱动力，以提高城镇化率为主旨的新一轮大潮正在到来。

学界公认，城镇化的核心在于农民工市民化，表现为两个对应的反向运动过程：农村人口的减少和城市居民人数的增加。理论上讲，这两个过程是同步的。但是，在我国的特殊背景下，这一过程则主要表现为农村人口的减少和城市农民工的增加，后者向城市居民的转化则迟迟未能完成。农民工市民化的问题由此而生。

农民工市民化问题的实质是政府提供的基本公共服务在城市居民和农民工之间的均等问题，主要制约因素之一是资金问题。那么，农民工市民化的成本到底是多少？如何在各主体之间提出一个既有理论支持、也有现实可能性的成本分担方案？本文拟对此进行讨论。

一、已有研究述评

研究农民工市民化的成本问题，需要准确区分几个概念，以明确成本口径的大小和资金责任的范围。曾亿武、丘银（2012）正确地指出，农民工市民化有别于另外三个与之相近的概念，一是农村劳动力转移；二是农民市民化；三是人口城市化，其中特别是农民市民化最易与农民工市民化的概念相混淆。就外延而言，农民市民化包括了现在还在农村生活、未来将会进城的更大数量的农村人口的市民化，其数量远多于农民工市民化所涉及的人口数量，其成本范围、成本总量也远大于农民工市民化的成本范围和成本总量。

其次，需要界定农民工市民化成本的内涵。这是目前研究内容最丰富、同时也

最有争议的方面，而且实践层面对此理解也不相同。张国胜（2008）认为，农民工市民化成本包括生活成本、教育成本、社会保障成本、住房成本和基础设施成本五个方面，他将其总称为农民工市民化的社会成本。中国发展研究基金会（2010）认为，农民工市民化成本是指这一过程中必须投入的教育、医疗、住房、社会保障和基础设施等的最低资金量。国务院发展研究中心（2010）认为，农民工市民化成本主要由以下方面构成：义务教育、居民合作医疗、基本养老保险、民政其他社会保障费用、城市管理费用、住房等。实践层面，重庆于2010年推出的户改方案中涉及的成本项目包括七个方面：农民退出农村的承包地、宅基地所需要支付的费用，以及农民进入城市所产生的就业、养老、住房、医疗、教育方面的支出。

以上是目前关于农民工市民化成本的三个代表性研究成果。由此观之，各个研究者不仅对于农民工市民化成本的要素构成有不同理解，而且即使那些“共识”性的成本项目，其内涵也大相径庭。举例而言，三项研究中均认可“社会保障”这一项内容，但张国胜笔下的社会保障是指当地人均社会保障支出，而国研中心的社会保障则是指政府对于社会保障的补助支出，重庆方案中的养老、医疗则指的是社会保险体系下主要由企业、个人缴费形成的养老和保险和医疗保险，基本上没有可比性。其他成本项目也不同程度地存在这样的问题。

由于成本口径不一，各方测算出来的成本数量自然各不相同。张国胜测算出，东部沿海地区第一代农民工、第二代农民工市民化的社会成本分别为10万元、9万元，西部内陆地区第一代、第二代农民工市民化成本分别为6万元与5万元。中国发展研究基金会测算出的农民工市民化成本为10万左右。国研中心课题组2010年对嘉兴、武汉、郑州、重庆四个城市进行了实地调研，得出一个农民工市民化的成本，需要政府增加的支出约为8万元左右。而据重庆市政府测算，每转一名农民成为新市民的成本为6.7万元。

测算成本大小只是问题的一个方面。更实质的问题在于：谁为农民工市民化支付成本？

这一点，各方面则很有共识，即政府是农民工市民化成本的主要负担者，但同时需要借助市场、个人等各方面的力量。如中国发展研究基金会在算出20 000亿元的总成本以后，提出以下成本分担方案：中央政府可以通过财政转移支出分担5 000亿元，主要用于支付农民工市民化的教育、医疗和社会保障支出；地方政府通过财政配套承担5 000亿元，主要用于支付农民工市民化的廉租房成本支出，其他的10 000亿元可以通过市场解决，用于支付农民工市民化的土地、基础设施和部分住房成本的支出。实践层面，重庆市对首期户改成本也做出了“政府作为主导”，“撬动社会各方面分担”的原则，并实际测算出在2 010亿元改革总成本中，企业需投入1 229亿元；转户农民需投入465亿元，政府需投入316亿元。

以上研究已经触碰到了农民工市民化成本问题的核心，很有政策价值。但是，我们认为，以上研究还缺乏一个清晰的理论说明，即在“农民工市民化”这样一个特殊的事项上，其成本为什么可以由不同主体来分担，以及这种分担在政府治理、财政管理的后果与意义。另外，即使将农民工市民化成本锁定在基本公共服务的提供上，因此应该由政府提供这一个大框架下，也还有一个具体落实到中央政府、地方政府、流出地政府、流入地政府等不同主体的问题。类似地，还有一个问题也是现有研究较少碰触的，即：这些成本需要一次性支付，还是分期支付？如果是分期支付，那么时间是多长？每年是多少？本文拟在这两个方面进行努力。

二、理论框架

1. 农民工市民化成本的定义

本文认可国研中心关于农民工市民化的定义：农民工市民化是指农民工整体融入城市公共服务体系，包括农民工个人融入企业、子女融入学校、家庭融入社区，在城市“有活干、有学上，有房住、有保障”。由此，农民工市民化的成本主要指四个方面的成本：随迁子女的教育成本、社会保障成本、保障性住房成本和就业成本。换言之，本文所讨论的农民工市民化成本主要是指在农民工实质性地融入城市过程中，政府必须负担且新增加的那部分支出，如社会保障仅指财政每年投入的社会保险补助金和社会救助费用，住房成本是指政府为解决低收入群体的住房问题而建设、管理各类保障性住房的费用，随迁移子女的教育成本是指政府负担的义务教育经费，就业成本也是指政府为推动就业而直接支付的财政补贴、职业培训费用等，以上所有成本都不包含由企业支付的部分（如社保）和个人支付的部分（如住房）。

2. 农民工市民化是一束权益、伦理型公共产品的集合

从公共经济学的角度看，政府的职责在于提供公共产品。在公共产品的广阔光谱中，既包括纯公共产品、准公共产品，也包括部分具有私人产品特征但经公共选择程序决定必须由政府来提供的权益—伦理型公共产品（冯俏彬，贾康，2010）。所谓权益—伦理型公共产品，简言之，是指那些随着公民权利的觉醒以及政府基于政治伦理方面的考量，必须向公民提供的、即使是从物理属性角度看属于私人产品的那些产品。本文所讨论的农民工市民化过程中所涉及的主要公共服务项目——社会保障、就业、住房、随迁子女教育等，正是这样的产品。

从需求的角度看，权益—伦理型公共产品是基于某种权利因素，如自由、平等、公正。而要求政府向特定群体提供的某种公共产品或服务，其最大的特点在于改善权利不平等的状况。改革开放以来，大量原来禁锢在乡村、土地的农民为谋求收入的增加、生活的改善而进入城市，随着时间的流逝，农民工对城市的贡献有目共睹，

但他们与城里人迥然不同的公共服务待遇也引发了各方深切的同情，不仅有一大批的社会精英为其权利“代主张”，他们自己（特别是新生代农民工）也逐渐产生了与城里人同等对待的权利主张与要求，在当下直接表现为“有活干、有学上，有房住、有保障”的基本诉求。可以明显感知到，赋予农民工与城里人相同的基本公共服务待遇的社会呼声已经越来越强烈。

从供给一极来看，逐步将农民工市民化也已经成为政府在新时期的政治伦理之一。所谓伦理，本质上说是一种行为约束，这种约束可以来自某种理念，也可以来自现实压力。所谓政治伦理就是指那些政府作为公权的行使者和社会管理者，在其行政行为和行政过程中应当为之、必须为之的方面。农民工市民化之所以成为一种政治伦理，主要是由于以下几个方面的原因：第一，历史地看，农民工这一问题的产生，本身就与政府长期以来实行的城乡分隔制度、户口制度高度相关，是历史问题的延续，如果说在建国初期的特定条件下这样做尚有一定合理性以外，到改革开放已 30 多年的今天，这种合理性已丧失殆尽了；第二，农民工问题已成为引发一系列严重社会问题的主要诱因，直接影响我国当前的社会稳定。如每年春节期间数亿人的全国范围内的大流动、留守儿童、乡村空心化、青少年犯罪率激增等，都已成为严重的社会问题，亟待政府解决；第三，现实地看，农民工市民化有助于进一步促进我国经济增长，进而为防止出现“中等收入陷阱”做出贡献。近来各方持续论证，需要通过城镇化拉动内需增加、促进我国经济的进一步增长，而农民工市民化正是城镇化的核心内容之一。

因此，农民工市民化是随着形势的变化、公民权利意识的增强以及政府维护社会秩序、稳定执政基础的考虑，应当而且必须提供的一种公共产品，是一束权益—伦理型公共产品的集合。

3. 基于公共产品受益范围理论，确定中央政府、流出地政府、流入地方政府在农民工市民化问题上的事权与财力配置

一旦我们明确地将农民工市民化定位于一种公共产品、将其中所涉及的随迁子女教育、住房、社保、就业等定位于权益—伦理型公共产品，就可以借助于公共经济学现有理论框架，为实施农民工市民化过程中各级政府的事权划分、财政责任分担以及具体提供方式等谋求到合理的解决思路。

在公共经济学理论中，一般是基于公共产品的受益范围来确定它应当属于哪一级政府的事权范围。由于农民工市民化是一束公共产品的集合，因此不能笼统言之该由哪一级政府来管、来出钱，而应逐一进行廓清。

农民工随迁子女的教育。公共经济学理论已经阐明，由于义务教育所具有的基础性和强烈的正外部性，这属于中央政府的事权范围，应当主要由中央政府承担财政责任。农民工随迁子女教育的问题，主要是在义务教育层次，因此应当属于中央

政府的事权范围。

农民工的社会保障问题。在我国，社会保障主要包含社会保险和社会救助两个方面的内容。社会保险方面，已有研究已经说明，基于市场经济下劳动力的高流动性和一国范围内各区域之间必然存在的开放性，社会保障应当全国统一建立制度、统一支付标准，因此属于中央政府的责任范围，但其资金主要来源于企业缴费和个人缴费，政府并非第一主体；社会救助方面，政府主要针对的是那些自身无力解决其基本生活需要的弱势群体，这是地方政府的当然职责。

农民工的就业问题。市场经济条件下，政府并不直接安排人员就业，而是间接地体现为政府通过促进本地区经济发展，创造就业机会与条件，从这个意义上讲，就业具有一定地方性。另外，农民工的就业还有一个重要组成部分，那就是政府支持下的对农民工进行的职业技能培训，这也具有明显的地方性，应当属于地方政府的责任范围。

农民工的住房问题。已有讨论已经阐明，住房是具有高度私人性的产品，政府所要应对的住房问题主要是创制协助、支持人民解决住房问题的一系列机制，如土地制度、金融制度等，只有那些无力、无法解决自己住房问题的人员，才是政府支持的对象。这也是高度地方性的事务，属于地方政府的事权范围。

三、农民工市民化成本的测算

基于本文对农民工市民化成本的定义，我们想搞清楚这样一个问题：假定将现有已居住在城市的农民工全部市民化，各级财政将为此新增多少公共服务方面[①]的支出？

以下计算的主要假定是：

（1）一次性将现在已在城市居住的农民工全部市民化，以此可求得成本的时点数据。

（2）用外出务工农民工人数代表已在城市居住的农民工数量。

（3）所有计算以 2011 年价格为不变价格、2011 年的财政支出水平为基线。个别数据因统计原因找不到 2011 年数据的，用 2010 年的数据代替。所有数据均来自于相关部委的当年统计公报。

计算模型：

其中，TC 为总成本，C_1 为随迁子女教育成本，C_2 为养老保险成本，C_3 为医疗保

① 此计算仅考虑农民工市民化所需要增加的政府公共服务方面的支出。为简化起见，此处不考虑地方政府收储农民工宅基地、承包地所需的开支，也不考虑地方政府为增加当地就业而招商引资所发生的各类财政费用。

险成本，C_4为最低生活保障成本，C_5为保障房成本，C_6为就业成本，对应的 n 为相应的人数。

（一） 随迁子女教育成本

资料显示，2011 年，全国外出农民工总数为 15 863 万人，随迁子女约为 1 400 万人。2011 年，经简单算术平均后全国义务教育生均公共财政预算教育事业费为 4 613.21元，生均公共财政预算教育公用经费 1 172.11 元，合计 5 785.32 元[①]，如一次性将其纳入现有城镇义务教育体系，将新增财政开支为809.94 亿元；另外，如果全部通过新建学校的方式解决，按教育部关于城镇九年制义务教育学校的建设标准——2 100 生/校、16 190 平方米的校舍面积——理论上需要新增学校 6 666.67 所，按 2010 年全国竣工房屋平均 2 228 元/平方的造价，累计投资为 2 404.76 亿元。两者合计为 3 214.70 亿元。

即：$C_1 = c_1 n_1 + b = 809.94 + 2\,404.76 = 3\,214.70$（亿元）。

表 1 随迁子女教育成本

农民工随迁子女人数（万人）	全国义务教育生均经费（元）	小计（亿元）	新增学校（所）	校舍面积（平方米）	全国峻工房屋平均造价（元/平方米）	小计（亿元）	合计
1 400	5 785.32 元	809.94	6 666.67	16 190	2 228	2 404.76	3 214.70

资料来源：2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报，人社部网站；教育部、国家统计局、财政部关于 2011 年全国教育经费执行情况统计公告，教育部网站，2002 年教育部、发改委、建设部《城市普通中小学校校舍建设标准》《中国统计年鉴》2011。

（二） 养老保险成本

目前，各级财政主要向城镇居民养老保险体系进行补助，2011 年为 2 272 亿元，按当年参保数 28 391 万人计算，人均补助金额为 800.25 元。假定农民工市民化后一次性全部进入城镇养老保险体系，按现有制度，稳定就业的农民工将参加城镇基本养老保险，无稳定收入来源且低于一定标准的将参加城镇居民养老保险。据此计算如下：

1. 城镇基本养老保险

2011 年，全国外出农民工总数为 15 863 万人，已参保的农民工总数为 4 140 万人，需补助的农民工总数为 11 723 万人。假定一次性市民化所有农民工，则按现在补助标准，每年财政将新增加养老保险补助 938.13 亿元。即：$C_2 = c_2 n_2 = 800.25 \times 11\,723 = 938.13$（亿元）。

---

① 义务教育包含小学和初中，生均经费包括生均事业费和生均公用经费，经通过简单算术平均得到。因为同一名随迁子女，要么是上小学，要么上初中，不可能同时就读于两个学段。

表 2 城镇基本养老保险成本

需补助的农民工总数（万人）	人均补助标准（元）	总计（亿元）
11 723	800.25	938.13

数据来源：2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报，人社部网站。

2. 城镇居民养老保险

2011 年末，全国已有 27 个省、自治区的 1 902 个县（市、区、旗）和 4 个直辖市部分区县及新疆生产建设兵团开展国家城镇居民社会养老保险试点，但总人数仅为 539 万人，未成气候。由于农民工不可能同时参加两种养老保险，且居民养老保险的水平低于基本养老保险，因此即使考虑了居民养老保险的因素后，对上面计算出的财政补助养老保险的总金额只可能往下大幅减少，不可能往上增加。

（三） 医疗保险成本

目前，医疗保险主要是由企业和个人共同缴费，财政仅对新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险进行补贴。其中，新农合的财政补助标准为 240 元/人/年；城镇居民医疗保险则主要由各地操作，无统一补助标准。

2011 年，全国外出农民工总数为 15 863 万人，已有 4 641 万农民工参加了城镇职工医疗保险。假定农民工市民化后，其余未进入职工医保体系的农民工全部进入城镇居民医疗保险体系，共计 11 222 万人。按现在新农合每人每年 240 元的补贴计算，共计 269.33 亿元。但必须同时指出，由于我国农村新型医疗保险的参合率已达 97.5%（2011 年），换句话说，几乎所有的农村人口——包括外出但未参加本地城镇医保的农民工——都已参加了新农合且得到了各级财政累计 240 元/年的补助。如果市民化，则意味着这部分财政补助不过是由农村转移到城市而已，总量上并不显著增加，即使有新增部分，也仅为各地高出 240 元以上的部分，即 $C_3=0$。

（四） 最低生活保障成本

除了对社会保险的补助支出，农民工市民化后最可能增加的是各类社会救助性支出，特别是最低生活保障支出。2011 年底，全国共有城市低保对象 2 276.8 万人，占同期城镇居民总数的 3.39%；同期全国平均低保补差标准为 240.3 元/月/人，折合为 2 883.60 元/年。据此，我们计算得出，农民工市民化后财政将每年新增低保支出 155.07 亿元。即：$C_4=c_4n_4=15\,863\times3.39\%\times2\,883.6=155.07$（亿元）。

表 3 最低生活保障成本

农民工总数（万人）	低保比例（%）	可能进入低保的农民工总数（万人）	全国平均低保补差标准（元/年）	总计（亿元）
15 863	3.39%	537.76	2 883.60	155.07

数据来源：2011 年社会服务发展统计报告，人社部网站。

（五） 保障性住房成本

农民工市民化后，最急切的需要将出现在住房领域，其中又特别是廉租房。按住建部的规定，目前城市廉租房的建筑标准为人均 13 平方米，2010 年全国竣工房屋造价为 2 228 元/平方米左右。借鉴世界上保障房做得最好的我国香港特别行政区，政府提供保障房的人口比例为 30%，则总计需要的支出为 13 783.68 亿元。即：$C_5 = c_5 n_5 = 15\ 863 \times 30\% \times 13 \times 2\ 228 = 13\ 783.68$（亿元）。

表 4　保障性住房成本

农民工总数（万人）	政府提供廉租房的比例	人均面积（平方米）	每平方米造价（元）	总计投入（亿元）
15 863	30%	13	2 228	13 783.68

数据来源：由互联网上相关数据整理得到。

（六） 就业、 城市管理等成本

就业方面。政府承担的部分主要是职业介绍与职业培训，这是政府一直在做的工作（2010 年，各级财政用于就业方面的支出为 624.94 亿元），并非新增事项，故不引起财政新增开支。

城市管理方面。由于农民工已居住在城市，这部分费用早已发生，因此也不存在严格意义上的新增财政开支。

基于上述考虑，农民工市民化中就业、城市管理等的新增成本 $C_6 = 0$。

此外，各地还有名目繁多的计生、医疗、公共卫生、供水（气、热）补贴、法律援助、孤寡老人、殡葬等方面的开支，难于一一计算，此处忽略。

总之，基于一次性将现在已经居住在城市的 15 863 万农民工市民化的假定，所需教育、社保、低保、住房方面的新增支出为 18 091.58 亿元。

（七） 影响上述计算结果增加和减少的主要因素

（1）随迁子女的教育支出中，未考虑农民工子女进入城市后，相应农村义务教育支出随之减少的因素；未考虑现在已在城镇入学就读的农民工子女情况。这前两项对上述计算都有减少作用。

（2）基本养老保险中，未考虑农民工从农村转移出来所导致的农村养老保险的减少因素。

（3）低保中，未考虑农民工从农村转移出来后导致的农村低保支出减少的因素，未考虑到农民工进入城市后，其符合低保条件的比例可能高于同期城镇人口的因素。对上述计算结果，前一个因素有减少作用，后一个有增加作用。

（4）住房方面，30% 的比例是参考国际上住房保障工作做得最好的我国香港特别行政区的比例，远高于我国内地的实际水平，因此计算结果偏大。另外，住房建设属于一次性投资，长期逐渐回收（当然并非全部），且租住的农民工本身也要支

付一定的租金，这是一项重要的减少因素。

（5）以上所有计算均都未考虑物价变动因素。长远而言，物价将维持低通胀特征，因此对以上计算结果有向上拉升的趋势，特别是住房建设方面。

需要同时指出的是，由于我国城镇化还处于加速时期，未来一二十年还有数亿人需要进城，因此越往后，人均成本和总成本都可能越高。因此，必须从现在起积极筹划方案，将农民工市民化的成本在时间、空间上进行分布分担，构建农村人口向城市转移的，并以“较低标准、相对公平、相对稳定”为特征的基本公共服务保障体系，为巨量人口进城做好制度性准备。

四、农民工市民化成本的时间与空间分布

（一）时间分布

农民工市民化成本的时间分布主要是指，以上成本在某一个时段内，每一年要支出多少。

由于农民工市民化是一个长期的工程，需要分期、分步实施。我们设计了以下两个时点：

（1）根据十八大制定的到2020年全面建成小康社会的精神，假定到2020年全面解决15 863万农民工的市民化问题，则从2013—2020年8年中，按简单算术平均且不考虑通胀因素的情况下，每年农民工市民化成本为2 261.45亿元。分布如下：

表5　2013—2020年农民工市民化成本分布（年/亿元）

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2 261.45	2 261.45	2 261.45	2 261.45	2 261.45	2 261.45	2 261.45	2 261.45

（2）由于农工民问题错综复杂，牵一发而动全身，因此8年时间相对紧张，假定再向后扩展10年，即到“第三代农民工”出现之前必须解决，则从2013—2030年18年中，每年农民工市民化成本为1 005.09亿元。

笼统观之，鉴于近10年来，我国财政收入始终保持了15%左右的增速，各方估计，我国经济还将保持20年左右的平衡增长，这将为财政收入的增长提供坚实的基础；保障性住房方面，已有一个三年投资9 000亿的整体考虑。因此，笼统而言，尽管所费不菲，但未来10年我国财力状况还是能负担农民工市民化的相关成本的。

（二）空间分布

农民工市民化成本的空间分布主要是指，以上支出在中央政府、地方政府，农民工流出地政府、流入地政府，大、中、小城市之间的分布情况。

1. 中央政府与地方政府之间

如前，随迁子女的教育、养老保障、医疗保障属于中央政府的事权范围；社会

救助、保障性住房、就业、城市管理等则属于地方政府的事权范围。以此观之，农民工市民化成本在中央政府和地方政府之间有如下分布：

表6　中央政府负担部分（亿元）

随迁子女的教育	养老保障	合计
3 214.70	938.13	4 152.83

表7　地方政府承担的部分（亿元）

最低生活保障	保障性住房	合计
155.07	13 783.68	13 938.75

即：为解决农民工市民化问题，理论上中央政府应当承担4 152.83亿元，地方政府承担13 938.75亿元。

2. 农民工流入地政府和流出地政府之间

总体而言，我国东部是农民工的净流入地区，西部、中部是净流出地区。根据国家统计局的调查，2011年，东、中、西部农民工的比例分别为65.4%、17.6%和16.7%[①]。据此，农民工市民化成本在东、中、西部之间有如下分布：

表8　东、中、西部地区农民工市民化成本分布（亿元）

总计	东部	中部	西部
13 938.75	9 115.94	2 453.22	2 327.77

即：为解决农民工市民化问题，理论上东部地区政府要承担9 115.94亿元、中部地区政府承担2 453.22亿元，西部地区政府承担2 327.77亿元。

3. 各层级城市之间

据国家统计局的调查，2011年外出农民工在直辖市务工的占10.3%，在省会城市务工的占20.5%，在地级市务工的占33.9%，地级以下城市（镇）为35.3%。据此，农民工市民化成本在各层级城市之间有如下分布：

表9　各层级城市农民工市民化成本分布（亿元）

总计	直辖市	省会城市	地级市	地级以下城市（镇）
13 938.75	1 435.69	2 857.44	4 725.24	4 920.38

① 引自国家统计局《2011年农民工调查监测报告》，东、中、西部比例相加为99.7%。表9按此比例推算。

五、简要的结论、进一步的认识与相关对策建议

（一） 简要的结论

（1）以2011年不变价格计算，将现有15 863万已在城市居住的农民工市民化的总成本时点值为18 091.58亿元。

（2）理论上讲，在18 091.58亿元的总成本中，中央政府应当主要承担随迁移子女教育成本和社会保障成本，共计4 152.83亿元；地方政府主要承担社会救助、保障性住房成本，共计13 938.75亿元，东部地区政府要承担9 115.94亿元，中部地区政府承担2 453.22亿元，西部地区政府承担2 327.77亿元，直辖市承担1 435.69亿元，省会城市承担2 857.44亿元，地级市承担4 725.24亿元，地级以下城市（镇）承担4 920.38亿元。可以看出，如果不考虑保障性住房成本，中央应当承担的部分高于地方应当承担部分；如果考虑保障性住房成本，东部地区承担的部分成本远高于中部、西部地区。

（3）如果到2020年完成农民工市民化任务，各级政府每年为此新增的财政支出为2 261.45亿元；如果到2030年完成，则各级政府每年为此新增的财政支出为1 005.09亿元。

（4）按金额大小排序，农民工市民化最大的成本项目是保障性住房成本，其次分别是随迁子女教育支出、养老保险补助、最低生活保障支出和医保补助。

（5）按发生的时间先后排序，农民工市民化过程中最急迫的是随迁子女教育、保障性住房支出等，而养老保险总体而言则是远期才会发生。

（二） 进一步的认识与相关对策建议

综上，我们认为，高达18 091.58亿元的农民工市民化成本总额固然很高，但如果拉长时间界限、且纳入多个主体来考虑，再结合我国的经济发展与财政状况，却也并非不可承受之重。因此，农民工市民化成本，与其说是一个总量能否承受的问题，不如说是结构如何调整的问题。因此要采取措施，一方面全国均衡起步，另一方面协调好中央与地方、农民工流出地与流入地政府之间的财政关系。

1. 妥善处理农民工市民化过程中的中央与地方财政关系

由于种种原因，我国目前政府间的事权划分还带有显著的“属地”色彩，地方政府而不是中央政府是农民工市民化所涉及的各项事权的现实承担者。对此，应当现实地予以承认并通过转移支付体系进行协调。具体而言，对理论上属于中央政府事权范围的随迁子女教育、社会保障支出等，在核定资金总量的前提下通过增加转移支付总额、调整转移支付比例的方式促进地方政府财力与事权匹配，如调整城市义务教育中央与地方的负担比例、调整财政教育支出中农村与城市的支出比例，增

加对地方社会保障基金的补助、调整城市与农村的社保补助结构等。保障性住房方面，由于所需资金巨大，一方面可进一步增加中央的专项补助，另一方面同时也更重要的是，中央政府应当尽快主持建立支持保障性住房建设的金融制度、土地制度等，为社会资金进入创造条件。

2. 妥善处理农民工市民化过程中的流出地、流入地政府间财政关系

即期而言，农民工市民化对流入地政府而言将形成明显的财政压力，而流出地政府相对受益。对此，可从“钱”“地”两个方面来考虑调剂：一是流出地政府向中央政府上交部分土地收益，然后由中央政府通过转移支付的方式专门用于流入地政府的农民工市民化工作；二是可考虑在流出地和流入地之间建立一个土地指标的增减挂钩机制，中心意思是流出地政府收储的农民转让出来的承包地指标和宅基地指标，拿出一部分给流入地政府，此举的好处是，一是流出地政府当期可以不拿钱或者少拿钱出来，二是可以在总体上维持全国土地增减的平衡，保住 18 亿亩耕地红线，另外还顺应我国新型城镇化的进程，提高东部人口自然集聚程度，以集约化利用土地。

必须同时指出，如果只从财力角度看，农民工市民化成本在流入、流出地政府之间进行分担的意义并不十分突出。一般而言，农民工流入地往往都是经济发达、产业基础好、财力富裕的地区，将已经在那里居住了多年的外来农民工市民化，并不增加其基础设施、市政设施、城市管理方面的支出，即使需要增加的教育、社会保障、住房等，相对于这些地方的财力而言，并非不可承受。所主要考虑的，与其说是财政问题，不如说是均衡问题，即许多地方领导所担忧的，如果只有一个地方搞，太多的农民工将蜂拥而至，以至地方政府无法负担。因此，相对于流出地给流入地补偿，更重要的是中央制定统一政策，保证全国范围内农民工市民化工作的均衡起步，在此基础上，通过土地政策的调整、土地指标的适当倾斜以及适当的转移支付政策，就可以妥善解决流出地和流入地之间在农民工市民化问题上的成本争议。

3. 创造条件，积极谋求政府与市场、政府与社会的多方合作，共同分担农民工市民化成本

为降低农民工市民化成本，应当积极引入企业、社会组织等主体参与相关公共服务的生产，政府则将工作重点集中在“送达”方面。这方面，各地已经有一些很好的经验，如在保障性住房建设中，很多地方都没有只依靠财政资金，而是采取各种方式，积极寻求社会性资金的介入。今后，还要进一步创造条件，打开企业、民间资金进入通道，通过 BOT、TOT 等多种方式寻求政府与市场、政府与社会的合作，多渠道解决相关保障性住房的资金问题。进一步地，在随迁子女教育、养老医疗、社会救助等工作中，也可以引入更多的民营教育机构、民办医院、慈善公益组织等参与，从而间接地分担政府责任、减轻财政压力。当然前提是创新政府与市场、与

社会组织之间的合作机制与方式。

总之，我们认为，农民工市民化是一项重大工程，相关成本的确浩大，但综合考虑各方面的情况，如果精心设计方案，妥善运作相关制度机制，在各级政府、市场与社会的共同努力下，并非不能承受之重。考虑到农民工市民化对于中国现代化建设的重大意义，这是完全值得积极探索并付诸实施的。

参考文献：

［1］冯俏彬，贾康．权益—伦理型公共产品：基于扩展的公共产品定义的阐释［J］．经济学动态，2010（7）．

［2］国务院发展研究中心课题组．农民工市民化制度创新与顶层政策设计［M］．中国发展出版社，2011.

［3］申兵．“十二五”时期农民工市民化成本测算及其分担机制构建——以跨省农民工集中流入地区宁波市为案例［J］．城市发展研究，2012（1）．

［4］中国发展报告：促进人的发展的中国新型城市化战略［M］．人民出版社，2010.

［5］张国胜．基于社会成本考虑的农民工市民化：一个转轨中发展大国的视角与政策选择［J］．中国软科学，2009（4）．

［6］曾亿武，丘银．我国农民工市民化成本研究综述［J］．安徽农业科学，2012（17）．

［7］2011年中国农民工调查监测报告［OL］．国家统计局网站．

［8］教育部、国家统计局、财政部．关于2010年全国教育经费执行情况统计公告［OL］．教育部网站．

［9］2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报［OL］．人社部网站．

［10］2011年社会服务发展统计报告［OL］．人社部网站．

［11］2011年中国统计年鉴［OL］．国家统计局网站．

［本文作者分别系国家行政学院经济学部主任；国家行政学院经济学部教授；国家行政学院经济学部副教授］

农民工市民化障碍与难点研究综述

丁　凯

“农民工”是我国经济社会转型时期出现并形成的一个规模庞大的特殊群体。30多年来，这个“特殊群体”为我国的改革开放做出了巨大贡献。2012年我国的名义城镇化率为52.6%，但人口城镇化率仅为35.3%左右，其中高达2.6亿的进城务工农民工尚未真正融入城镇。在这个背景下，加快推进新型城镇化，首先是解决农民工市民化，这成为牵动影响经济社会转型发展的全局性课题，“农民工三字应当成为历史”[①]。当前，虽然关于农民工市民化已经形成广泛共识，越来越多的农民工也逐步进入城市，尤其是新生代农民工，对农业生产逐步生疏、对土地依赖逐步减轻、对农村依恋逐步减弱、对融入城市日益增强。但现有的各种研究表明：农民工市民化并不乐观。在各地实践中，外来务工人员落户城市的比重并不高。绝大多数农民工不仅缺乏制度接纳，而且缺少城市社会认同，他们在城市的“边缘性领域及空间里面沉淀为外来边缘人口”，这种边缘性甚至出现了代际传递[②]。以至于一些研究用“经济性接纳，社会性排斥”“半城市化”“不完全城市化”或者“夹生饭城市化”来表述这个现象。

那么，是什么因素影响了农民工市民化？农民工在市民化过程中存在什么障碍？综观现有文献，大致可以区分出以下观点：

一、制度壁垒论

现有研究普遍认为，农民工在城市社会面临着一种制度性壁垒。户籍制度及其相关的一系列制度安排，如劳动就业制度、社会保障制度、教育制度、住房制度乃至民主权利，是这种壁垒并造成排斥的根源。这些制度直接或者间接地导致了农民

① 迟福林．让农民工成为历史——“十二五”推进城乡一体化的重大任务［A］．城乡一体化：趋势与挑战：第69次中国改革国际论坛论文集，2010.

② 刘传江．农民工生存状态的边缘化与市民化［J］．人口与计划生育，2004（11）．

工在经济、社会生活、文化心理等方面不能顺利实现市民化①。农民工的政策和管理制度还没有真正摆脱城乡二元结构的影响。这突出地表现在：第一，许多进城农民工子女教育问题突出。据统计，目前全国14岁以下流动儿童有1 980万人，其中农民户籍儿童占74%，即1 460万人，其中义务教育学龄儿童大约80多万人，这些流动儿童升学率高达9.3%，一直未上学的占6.85%，失学的占2.45%。很多地方的公立学校仍然向农民工子女收取借读费，小学每学期收取600～800元，初中每学期收取借读费1 000元左右②。第二，农民工不能平等享受公共卫生服务，其子女计划免疫接种率较低。第三，养老保险缴费门槛高，政策不衔接，导致农民工参加养老保险比例较低。第四，农民工住房未纳入城镇住房保障体系，许多农民工无缘于住房公积金、经济适用房和廉租房，只能寄身于集体宿舍或者简陋的城中村、城乡结合部、地下室等房屋。有论者指出，当前关于农民工市民化的改革“多数还局限于相对容易、层次较低的领域，许多深层次的障碍并没有解决，并且日益突出。比如户籍制度改革刚刚起步，更大范围的配套改革还没有完全推开，尤其是附着在户籍制度上的社会保障、就业、教育、医疗卫生等一系列基本公共服务尚未突破城乡二元分割的状况，成为制约城市化和农民市民化的最大障碍。”③

二、城市代价论

城市需要为农民工市民化支付巨额成本。中国社会科学院城市发展与环境研究所发布蓝皮书《中国城市发展报告（2012）》，报告指出，今后20年内，中国将有2亿多农民需要转移到城镇就业和居住，再加上近年来已经进入城镇但还没有完全市民化的农民，未来全国将有4亿～5亿农民需要实现市民化。据初步测算，仅解决社会保障和公共服务，农民市民化成本至少人均10万元。在未来20年内，至少需要支付40万亿～50万亿元的成本④。石霞认为，“据有关研究测算，每转变一个农民成为城市市民需要支付成本约为2.5万元，那么，以2亿农民工及家属来计算，至少需要支付5万亿元。如果新增一个城市人口，小城镇2万元，中等城市需要3万元，大城市6万元，特大城市需要10万元，按照农民工60%在地级市以上的大中城市务工计算，把2亿农民工及家属市民化最低也需要10万亿元。这还是指城市基础建设及住房建设方面的投资，如果加上农民工的培训、纳入社会保障体系等投

① 李强．城市农民工与城市中的非正规就业［J］．社会学研究，2002（6）：15－27．

② 国务院研究室课题组．中国农民工调研报告［M］．中国言实出版社，2006．

③ 金学明，丁凯．农民工融入城市问题亟待重视［J］．浙江经济，2007（15）：29．

④ 中国20年内5亿农民将市民化 成本40余万亿［OL］．http：//finance.qq.com/a/20120816/006245.htm

入，保守地估算也会超过10万亿元，约占2009年GDP的30%左右。很显然，在一定时期内，要承担如此巨额的经济成本，超出社会承载能力，是有很大难度的。"[①]冯俏彬指出，首先假定如果一次性将农民工随迁子女全部纳入城镇义务教育体系，将新增财政教育经费809.94亿元；其次是将新增加养老保险补助938.13亿元；再次就是农民工市民化后财政将每年新增低保支出155.07亿元；最后就是农民工市民化所需要的保障房成本为13 783.68亿元。据估计，以2011年不变价格计算，一次性将现在已经居住在城市的农民工市民化，所需教育、社保、低保、住房方面的新增支出为18 091.04亿元。长期而言，考虑到物价上涨、城镇化加速等因素，农民工市民化的人均成本和总成本还可能进一步拉高[②]。中国社会科学院城市发展与环境研究所发布蓝皮书《中国城市发展报告（2012）》中指出，今后20年内，中国将有2亿多农民需要转移到城镇就业和居住，再加上近年来已经进入城镇但还没有完全市民化的农民，未来全国将有4亿~5亿农民需要实现市民化。据初步测算，仅解决社会保障和公共服务，农民市民化成本至少人均10万元。在未来20年内，至少需要支付40万亿~50万亿元的成本[③]。另外，城市的承载能力短期内也很难有较大提升。尽管我国城镇化发展速度很快，但总体水平和质量仍然不高：城区建设缺乏合理的空间布局规划，城市发展仍然以中心向外围扩散的方式为主；交通、水电等城市基础设施比较脆弱，不少城市都面临缺电缺水、交通拥堵的问题；社会管理水平较差，缺乏有效手段和方式，潜在的社会不稳定因素较多；二三产业发展水平还比较低，特别是第三产业，无法提供足够的就业容量和空间；城市政府缺乏可靠的财政税收渠道，过多地依赖于土地财政的短期效应，改善外来人口基本公共服务水平的财力支撑不可持续；人口资源环境的矛盾和压力更集中。在这种情况下，我国大部分城市短期内都还无法为大量移入的农村人口提供足够的空间，而转移成本的上升同时增加了城市政府的顾虑，减弱了政策推行的力度和效果[④]。于是，有人认为，城市基础设施和社会保障的承受能力有限，当务之急是满足城市现有户籍人口的基本需求，没有余力覆盖进城农民工[⑤]。

---

① 石霞．五中全会前瞻之四：拆除农民工市民化障碍的根本出路在于制度创新［OL］．人民网，http：//politics. people. com. cn/GB/30178/12947191. html.

② 冯俏彬．包容性增长视角下的农民工市民化问题［OL］，中国改革论坛网，http：//www. qstheory. cn/jj/jjggyfz/201304/t20130428_ 226882. htm

③ 张然．中国20年内5亿农民将市民化 成本40余万亿［N］，京华时报，2012－08－16.

④ 汪丽，等．农民工离市民化有多远［N］．中国经济导报，2010－09－16.

⑤ 叶兴庆．农民进城：城市之门如何打开与农村之根如何割舍［A］．城市化与城乡一体化：第68次中国改革国际论坛论文集，2010.

三、素质欠缺论

不管是新一代还是老一代，农民工总体文化程度不高、职业技能缺乏，这造成职业选择和就业空间狭小，大多只能在劳动密集型企业中从事技能要求不高的生产性劳动，尤其是制造业、建筑业和服务业。“从目前我国农民的受教育情况看，全国农村劳动力中，高中及以上文化程度的不到11%，初中程度的占50.38%，小学及小学以下的占38%，其中不识字或识字很少的还占7个多百分点。”新生代农民工“接受各类技术培训的人数占16.4 %，无技术的人数占83.6%，有专业技术职称的2.2 %，获各种技术等级证书的占5.2 %。”“目前我国农村劳动力中接受过短期职业培训的占20%，接受过初级职业技术培训或教育的占3.4%，接受过中等职业技术教育的占0.13%，而没有接受过技术培训的高达76.4%。”[①] 面对这些处于劣势的个人素质，即使将农民工进入城市的制度性障碍完全破除，他们要想真正进入城市也需要相当长的路要走。

四、生活方式论

农村人口与城市的融合，是一种城市社会与外来人口之间相互认同的过程。但在一些外来务工人员大量涌入的地区，由于文化层次、生活习惯等方面的差异，外来人口与本地居民之间、不同省份的外来人口之间矛盾纠纷频发。再加上外来人口没有当地居民那样完备的利益诉求和权益维护渠道，甚至缺乏必要的尊重、救济和帮助，容易产生反抗对立和破坏报复的消极情绪。治安案件和群体性事件的增多，不但给当地社会管理和政治稳定带来严峻考验，也进一步加剧了外来人口与当地居民的对立情绪。尽管少数企业为农民工提供稳定住所和基本社会保障，使得企业和农民工间的雇佣关系较为稳定，但大多数农民工仍觉得会受到排挤和歧视，成为游离于城市社会之外的“边缘群体”。此外，一部分城市原有居民认为，外来人员不但是社会治安不稳定因素，更是“侵占”了原属于自己的公共资源，因而对于农民市民化保持着抵触情绪[②]。

---

① 郑风田．新生代农民工群体：10大关键性问题判断［OL］．价值中国网，http://www.chinavalue.net/Article/Archive/2010/5/5/191134_3.html.

② 汪丽，等．农民工离市民化有多远［N］．中国经济导报，2010-09-16.

五、土地限制论

现行农村土地制度限制了农民转移。我国农村土地归集体所有，土地所有权不能买卖，只能由国家征收征用。农民工虽然进了城，但大多数在家乡仍有承包地和宅基地。王德工等指出："农民对于土地只拥有使用权而无所有权和处置权，农民工要想真正实现向城市的永久性迁移，就必须无偿放弃在农村承包的土地和拥有的房产，这显然不符合进城农民的利益，直接减少了本来可以通过买卖土地而获得的进城资本，同时也制约着农村土地的规模化、产业化经营，影响着城乡统筹的纵深推进。"① 如何理顺农民与农村土地之间的关系，既把农民从土地上解放出来，又不能让农民因为丧失土地而失去最后的生存屏障，就成为农民市民化无法回避的问题。从目前情况看，一方面，农民进城落户以后，农村承包地无法实现"市场化"退出，农民不愿意无偿退出承包地，造成农民无法彻底脱离农村土地；另一方面，城镇发展低价征用大量农村土地，征地补偿的资金并不能解决农村人口进城就业和落户问题，换言之，"农民工不能富裕地失去土地"②，农民工放心退出农村的制度安排依然缺失。不难想象，单靠打工收入，而没有针对承包地和宅基地的合理价格而形成的财产性收入，农民工要完成向市民的角色转换，是极其困难的③。

六、成本高企论

第一，城市高企的房价成为农民工市民化的直接障碍。石霞指出，"农民工市民化最大的成本就是城市居住成本。如果农民工不能居家进城、安居乐业，就谈不上市民化。目前，城市房价步入上行快车道，加大农民工市民化的难度。""高房价会堵了农民工市民化的路"④。以广东省中山市为例，2012 年城镇居民人均可支配收入超过 3 万元，农村居民人均纯收入达 1.9 万元，而同期中山市房价成交平均房价

---

① 王德工．大力促进新生代农民工市民化应当作为"十二五"统筹城乡发展的突出重点——湖北省促进新生代农民工市民化的实践与建议［A］．中国"十二五"改革国际论坛：第 70 次中国改革国际论坛论文集，2010.

② 汪玉奇．对农民工问题的宏观思考［A］．城市化与城乡一体化：第 68 次中国改革国际论坛论文集，2010.

③ 研究指出，在工业化、城镇化新阶段，土地增值的幅度非常大，但并未为农民带来多少收益。2006 年，农民居民家庭财产性收入平均只有 100 元，仅占全部收入的 2%。见：中国（海南）改革发展研究院．以统筹城乡发展为目标推进新阶段的农村综合改革（12 条建议）［A］．城市化与城乡一体化：第 68 次中国改革国际论坛论文集．

④ 石霞．五中全会前瞻之四：拆除农民工市民化障碍的根本出路在于制度创新［OL］．人民网，http：//politics. people. com. cn/GB/30178/12947191. html.

5 913元/平方米，调查显示，在2010年，中山市外来务工人员的人均月收入为1 783.35元①。农民工对房价的承受能力非常有限。第二，城镇较高的生活成本与农民较低收入之间的矛盾大大制约了农民进入城市生活。2010年，中山市7.5%的农民工表示收支持平，基本存不下钱。每月节余在1 000元及以下的员工家庭占了超过一半，只有不到17.9%的员工家庭每月节余达到2 000元以上②。

七、洼地效应论

在实践中，各地发现，如果“过快地”降低门槛，“放开政策”，将导致大量农民工流入，地方政府将难以承担由此带来的教育、交通等公共服务压力，由此形成的所谓“洼地效应”使得地方政府顾虑重重，在推进农民工市民化问题上举棋不定。据《中国青年报》2006年12月19日报道，西安市雁塔区推出“新市民”政策，40万农民工被改称为“新市民”，享有与老市民同等的市民待遇。这项“新市民”政策，被不少人称为“破冰尝试”。但这次破冰带来的连锁效应，很快令当地教育局感到措手不及。让当地教育部门感到措手不及的原因，是当初预计政策放开后，雁塔区新增学生可能会有一两千人。但事实出乎意料，开学那几天，从外地转入雁塔区报到的“新市民”子女接踵而至，最终突破了6 000人。有观点认为，特大城市人口超负荷，很难放开政策，“以北京为例，由于北京高校多，升入大学的比例大，如果没有户籍限制，将会导致更多的人带子女来北京读书，导致城市急剧膨胀。一个从理论上非常好的事，会带来其他的社会问题。必须和社会其他板块的发展相互协调，不能单独看。”③ 徐永光认为“城市政府在农民工子女入学问题上，处于尴尬地位，两难处境。不努力解决则会受到指责和批评，但要妥善解决也面临很多困难。”“如果北京市政府宣布公立学校对农民工子女敞开大门，北京会发生灾难，全国农民都会带孩子到北京来。所以城市政府不得不设立门槛，比如要办理很多证件，5证或6证，甚至一些城市要求持有房产证才可入学，也有地方要求持有独生子女证，而80% ~90%的农民工家庭是没有独生子女证的，就这样用各种证件把农民工子女挡在公立学校门外。”④

这些主要观点，既涉及宏观层面的影响因素，如收入分配、城市化与工业化、生产要素积聚和环境承载力，又不乏中观层面的分析，如社会保障与公共财政、就

---

① 中山调查队办公室编印.2010年中山市流动人口生活现状及积分制试行情况调查报告［R］.

② 中山调查队办公室编印.2010年中山市流动人口生活现状及积分制试行情况调查报告［R］.

③ 褚宏启．户籍限制难放开农民工子女高考仍是难题［OL］. http://news.sohu.com/20100309/n270685092.shtml

④ 徐永光．农民工子女教育的第三条道路［J］．新民教育讲坛，2009（3）.

业稳定性、组织化表达和人口管理，还有微观层面，即农民工自身的原因，如社会资本、人力资本、社会分层、代际分化和自我认同等等。可以说，站在哪一个单独的立场上都有其言之成理的地方。但也有观点从另外方面对此作出了判断，大致说来，有以下几点：

（1）迁徙择业自由式公民的基本权利。我们既不能像当年“广阔天地大有作为”那样强迫“知识青年”“上山下乡”，也不能因为要避免所谓“城市病”而限制、禁止农民进入城镇工作和生活。当然，“公民权利的落实是个历史过程，谁也不能梦想人们的迁徙择业权利能一下子落实到发达国家的水平”①。

（2）国际比较看，“外来人口”在我们的各大城市中的比重其实很小。以纽约市为例，它的人口中英裔新教徒，即人们印象中的美国主体族群只是该市第七大族裔，在人口中仅占7%，远少于黑人（25%）、犹太人（20%）、波多黎各人（11%）、拉美裔人（包括前述波多黎各人及黑人中讲西、葡语者及其他拉美移民，共24%）以及天主教徒的意大利人（15%）、爱尔兰人（10%），仅与亚太裔（7%）相同。这个城市中，70%以上的人口为一代以内移入，其中未入籍者占1/3，内中又有50万人属非法入境者，人数几乎与该市公民中的英裔新教徒人口相当。就是这样一个文化差异极大的杂处之地，市政管理与公共秩序依然有条不紊，社会经济有效运转，人民一般都能安居乐业，正常生活。虽然犯罪率之高历来为人诟病，但也没有达到不可收拾的地步②。

（3）外来人口聚居区并不一定会对社会治安、社会秩序造成严重威胁。且不说一种理论认为：这种地方恰恰是政治稳定的缓冲器，是秩序党、保守党的票仓，是赞成维持现状的选民集中之区。因为作为城市边缘群体的外来人口——主要是进城农民——虽然在城里处于社会下层，但其处境一般仍然明显比在原籍时要好。同时他们在城里立足未稳，处于创业状态，更需要社会安定并希望现存秩序能容纳他们。因此他们更“保守”，而白领阶层反倒比他们“激进”③。这种美国的情况同样适用于珠三角，在这个地区，外来人口超过本地人口，是个常见的现象，甚至数倍于本地人口，也不乏其例。虽然近年来群体性事件不断增多，但在后面的分析我们可以看到，只有极少数的人会感到社会不公，况且他们对于自己行动或社会的判断主要依据于生活的经验和体会，他们会不满，会骂娘，但“却很少讲得出来国家对农民工失业的责任”④。实际上，如果不能认识到农民工内部分化和组织结构，而将其脸谱化，将无从把握农民工集体行动的逻辑。

---

① 秦晖．农民流动、城市化、劳工权益与西部开发［J］．浙江学刊，2010（1）．

② 秦晖．使“进城农民”融入城市的社会发展过程中［J］．探索与争鸣，2003，（05）．

③ 秦晖．使“进城农民”融入城市的社会发展过程中［J］．探索与争鸣，2003，（05）．

④ 谭翊飞．三个奇特现象的解读：珠三角农民工观察［A］．见笑蜀主编．公民社会评论［M］．2009.

（4）关于农民工市民化的公共成本。国务院发展研究中心的研究表明，市民化的成本支出是一个长期的过程，短期来看子女教育和保障性住房是主要支出（占1/3左右），远期看主要支出则是养老保险补贴。在对重庆、郑州、武汉、嘉兴四个城市进行测算后，课题组的判断是，按照2010年不变价格计算，每个农民工市民化的政府支出公共成本约在8万元左右。“农民工的市民化成本并非不可承受，关键在于政府的行动能力。”①

（5）在比较了南非黑人劳工贫民区与纽约市之后，清华大学秦晖教授指出：在现代化—城市化阶段，城市中出现大量主要来自农村与不发达地区的新进入者是普遍的现象，他们作为弱势群体在未能融入城市主流社会之前只能以都市“边缘人”的方式存在。但他们对城市稳定所起的作用则在不同体制下有极为悬殊的区别。南非的种族隔离制度是造成索维托不稳定的根源，而美洲较为开放的体制则是“移民保守主义”乃至“贫民窟保守主义”的根源②。

（6）从现实情况看，人口城市化的重点在于农民工市民化。客观地说，这是一个综合性、配套性很强的改革。如果全盘没有通盘考虑，仅仅由部分城市进行试点难以取得成效，农民工会涌入这些试点城市，试点城市往往因为压力过大而使改革中断。“洼地效应”是很现实的情况，在相当程度上也是导致地方政府，尤其是东部沿海先行地区政府裹足不前的重要掣肘因素。可以预计，如果没有中央层面一个大的统筹规划、一个顶层设计，对农民工流入地和流出地政府责任进行界定和划分，农民工市民化改革很难有大的突破。

[作者系东北大学研究生院中政院分院博士研究生、共青团中山市委员会书记]

① 国务院发展研究中心课题组．农民工市民化：制度创新与顶层政策设计［M］．中国发展出版社，2011（44）．

② 秦晖．使“进城农民”融入城市的社会发展过程中［J］．探索与争鸣，2003，（05）．

加快推进农民工市民化进程
——农民工市民化调查问卷分析报告

匡贤明　梅东海　雷　婷

客观评估“十一五”时期农民工市民化进程，预测和判断“十二五”时期农民工市民化趋势，分析农民工市民化面临的突出挑战，对推进“十二五”时期农民工市民化的进程具有重要参考作用。为此，中国（海南）改革发展研究院于2011年4月组织了“农民工市民化问卷调查”，共回收有效问卷203份。参与调查的专家普遍认为，“十二五”时期是农民工市民化的关键时期，需要尽快做出合理的制度安排，加快推进农民工市民化进程。

一、农民工市民化是我国中长期发展的战略问题

1. 用工荒凸显解决农民工问题的迫切性

近年来，沿海部分地区出现“用工荒”，65.02%的专家认为，这一现象预示“数量型”人口红利开始消失，需要加大对劳动力技能的培训，开发“质量型”人口红利。39.60%的专家认为，农民工市民化有助于解决“用工荒”问题。对于城市化进程中的新生代农民工问题，91.63%的专家认为要高度重视并尽快解决，这将深刻影响我国中长期经济发展和社会稳定。

1. 近年来，沿海部分地区出现“用工荒”。有专家认为，“用工荒”现象意味着长期以来支撑中国经济增长的巨大人口红利开始消失。您是否赞同这一判断？

项　目	百分比
A. 赞同，“用工荒”现象预示“数量型”人口红利开始走向消失，需要加大对劳动力技能的培训，开发“质量型”人口红利。	65.02%
B. 不赞同，我国人口红利远未结束。	23.65%
C. 不清楚。	4.43%
D. 其他（请注明）。	6.90%

2. 有专家指出，解决"用工荒"要靠农民工市民化。您是否赞是这一建议？	
A. 赞同。	39.60%
B. 不赞同。	30.69%
C. 不好判断。	20.79%
D. 其他（请注明）。	8.91%

3. 有专家指出，如果解决不好新生代农民工问题，将对我国中长期经济发展、社会稳定带来重大隐患。您认为，新生代农民工问题：	
项　目	百分比
A. 是一个重大问题，影响深远，必须加以高度重视，尽快设法解决。	91.63%
B. 只是局部地区问题，不需提高到全国层面。	3.94%
C. 不好判断。	1.97%
D. 其他（请注明）。	2.46%

2. 推进农民工市民化有助于扩大居民消费需求

45.54%的专家认为，我国消费率长期偏低的重要原因之一在于农民工未能市民化。74.48%的专家认为，加快农民工市民化，有助于扩大居民消费。

4. 有研究指出，过去十年，我国城市化率平均每年提高近1.2个百分点，但内需、特别是消费需求并没有相应扩大，根本原因是这一时期的城市化农民工未能市民化的城市化。您是否赞同这一判断？	
项　目	百分比
A. 赞同。	45.54%
B. 不赞同。	29.21%
C. 不好判断。	19.31%
D. 其他（请注明）。	5.94%

3. 农民工市民化有助于加快城乡一体化进程、缩小城乡发展差距

90.40%的专家认为，农民工市民化有助于推进城乡一体化进程。81.31%的专家认为，这有利于缩小城乡收入差距。此外，分别有78.46%、78.26%和71.35%的专家认为，农民工市民化有利于社会公平与稳定发展，有助于农村集约利用土地和有助于推进服务业发展、缓解就业压力。

5. 您认为，推进农民工市民化是否有以下作用？			
项　目	是	否	不清楚
有助于推进城乡一体化进程。	90.40%	7.58%	2.02%
有助于缩小城乡收入差距。	81.31%	13.13%	5.56%
有助于社会公平与稳定发展。	78.46%	10.77%	10.77%
有助于农村集约利用土地。	78.26%	11.41%	10.33%
有助于扩大居民消费。	74.48%	12.50%	13.02%
有助于服务业的加快发展，缓解就业压力。	71.35%	17.30%	11.35%

二、“十二五”时期逐步解决农民工市民化的时机成熟，条件具备

1. 农民工市民化时机成熟，条件具备

75.37%的专家认为，在全国范围内逐步推进农民工市民化的时机和条件已经成熟，其中11.82%的专家认为完全成熟，需要尽快推进。

6. 您认为，当前全国范围内开始逐步解决农民工市民化问题，时机和条件是否已经成熟？	
项　目	百分比
A. 已经完全成熟。	11.82%
B. 已经基本成熟。	63.55%
C. 远未成熟。	15.27%
D. 不好判断。	6.40%
E. 其他（请注明）。	2.96%

2. “十二五”时期农民工市民化取得全面突破关键在于政策决策

虽然大部分专家认为在全国范围内逐步推进农民工市民化的时机和条件已经基本成熟，但对“十二五”时期农民工市民化的进程预测并不太乐观。70.94%的专家认为，“十二五”时期农民工市民化会在更多省份和城市开始试点，但难以实现全面突破。85.39%的专家认为，解决这一问题的关键，主要取决于中央政府的决策，加快推进相关体制的突破和出台配套政策。

7. 您认为，“十二五”时期农民工市民化进程将会：	
项　目	百分比
A. 农民工市民化在全国范围内取得较大突破，以较快速度实现市民化。	13.79%
B. 农民工市民化在更多省份和城市开始试点，但难以实现全面突破。	70.94%
C. 农民工市民化维持现状，继续在部分地区试点，进程缓慢。	13.30%
D. 其他（请注明）。	1.97%

8. 您认为，当前解决农民工市民化问题，主要取决于：	
项　目	百分比
A. 中央政府的决心，推进相关体制的突破和配套政策的出台。	85.39%
B. 有待各地政府大范围、全方位的试点和推广。	20.97%
C. 有待国家财政能力的大幅提升。	10.67%
D. 有待农民工自身素质的提升。	7.30%
E. 其他（请注明）。	5.06%

三、构建合理的农民工市民化的成本分担机制

1. 基本公共服务投入是农民工市民化的主要成本

专家认为，养老保险、农民工子女教育、医疗保险、基本住房保障、最低生活保障、失业保险、公共就业服务等基本公共服务的投入构成农民工市民化的基本成本。分别有90.64%、88.67%、87.68%和84.73%的专家将农民工养老保险、子女义务教育、医疗保险和住房保障的成本投入作为农民工市民化最基本的成本。

对于农民工市民化的成本总额的判断，专家意见存在一定分歧。17.41%的专家认为一个农民工转为市民需要支付的成本在10万元以下，11.44%的专家认为在10万元左右，29.85%的专家认为将超过10万元。

9. 您认为，农民工完成市民化的最基本的成本应包括（多选）：

项　目	百分比
A. 农民工养老保险市民化的投入。	90.64%
B. 农民工子女义务教育市民化的投入。	88.67%
C. 农民工医疗保险市民化的投入。	87.68%
D. 农民工基本住房保障市民化的投入。	84.73%
E. 农民工最低生活保障市民化的投入。	75.37%
F. 农民工失业保险市民化的投入。	69.46%
G. 农民工公共就业服务市民化的投入。	65.52%
H. 农民工工伤保险市民化的投入。	55.67%
I. 城市基础设施为吸纳更多人口的投入。	53.69%
J. 农民工生育保险市民化的投入。	46.31%
K. 其他（请注明）。	6.40%

10. 您认为，我国一个农民工转变为城市人口，需要支付的成本大约为：

项　目	百分比
A. 3万元以下。	5.47%
B. 4～6万元。	6.47%
C. 7～9万元。	5.47%
D. 10万元左右。	11.44%
E. 10万元以上。	29.85%
F. 不清楚。	30.85%
G. 其他（请注明）。	10.45%

2. 尽快建立有效的成本分担机制

针对农民工市民化的成本承担主体的问题，55.28%的专家认为，应由输入地政府承担。其中，39.20%的专家指出应由输入地市级政府财政来承担，16.08%的专

家认为应由输入地省级政府财政承担。

11. 您认为，农民工市民化所需成本主要承担主体是：	
项　目	百分比
A. 中央政府财政。	25.63%
B. 输入地市级政府财政。	16.08%
C. 输入地市级政府财政。	39.20%
D. 用工单位和企业。	5.53%
E. 农民工自身承担。	4.02%
F. 不清楚。	2.51%
G. 其他（请注明）。	7.04%

四、把中小城市作为农民工市民化的主要载体

1. 中小城市是农民工市民化的主要渠道

66.50%的专家认为中小城市是农民工市民化的主要渠道，其中36%的专家认为是县级市等小城市。

12. 您认为，“十二五”时期推进农民工市民化主要渠道是：	
项　目	百分比
A. 直辖市、省会城市等大城市和城市群。	16.50%
B. 地级市等中等城市。	30.50%
C. 县级市等小城市。	36.00%
D. 小城镇。	9.50%
E. 其他（请注明）。	7.50%

2. 把中小城镇发展与农民工市民化更加密切地结合起来

68.97%的专家赞成这一观点。对中小城镇建设中需要避免的问题，89.29%的专家提出推进小城镇建设要防止规划不科学、城镇建设布局混乱。另外，分别有58.67%、58.16%的专家认为，土地纠纷和冲突频发、基础设施建设水平低也是小城镇建设中需要防止的主要问题。

13. 有研究建议，推动农民工市民化应进一步突出县域作为实现农民工市民化的主体地位，把发展小城镇与加快农民工市民化进程更加紧密地结合起来。您是否赞同这一建议？	
项　目	百分比
A. 赞同。	68.97%
B. 不赞同。	23.65%
C. 不好判断。	4.93%
D. 其他（请注明）。	2.46%

14. 您认为，推进中小城镇建设主要防止哪些问题？（限选4项）	
项　目	百分比
A. 规划不科学，城镇建设布局混乱。	89.29%
B. 土地纠纷和冲突频发。	58.67%
C. 基础设施建设水平低，配套性很差。	58.16%
D. 失地农民越来越多，乡镇缺乏财力和人力安置。	51.53%
E. 重视建设轻视管理，城镇管理难度加大。	48.47%
F. 造成新的乡镇债务负担。	30.61%
G. 导致社会治安不稳定。	18.88%
H. 国家产业政策出现缺陷。	17.86%
I. 其他（请注明）。	2.55%

五、打破城乡二元户籍制度，加快农民工市民化进程

1. “十二五”时期我国已具备统一城乡户籍的条件

43%的专家认为，亟须在“十二五”时期内完成全国城乡户籍统一的改革。43.94%的专家指出，我国已经具备了取消户籍制度的条件，不用担心出现“城市病”等问题。

15. 有学者指出，我国亟须在“十二五”时期内完成全国城乡户籍统一的改革。您是否赞同这一看法？	
项　目	百分比
A. 赞同，迫切需要在“十二五”时期统一城乡户籍。	43.00%
B. 不赞同，留待“十二五”时期之后解决也可以。	30.50%
C. 不好判断。	18.00%
D. 其他（请注明）。	8.50%

16. 您认为，我国是否已经具备统一城乡户籍的条件？	
A. 我国已经具备了取消户籍制度的条件，农民是理性的流动，不用担心“城市病”等问题。	43.94%
B. 我国尚未具备取消户籍制度的条件。	41.41%
C. 不好判断。	8.08%
D. 其他（请注明）。	6.57%

2. 户籍制度上附着的福利因素是户籍制度改革的最大障碍，改革突破口在于农民工市民化

45.79%的专家提出，财政难以承担改革的成本是户籍制度改革的最大障碍。48.24%的专家认为解决这一问题的突破口在于推进农民工市民化。

17. 您认为，户籍制度改革最大的障碍是什么？	
项　目	百分比
A. 现行户籍制度承载太多社会福利分配功能，财政难以承担户籍制度改革的成本。	45.79%
B. 各城市之间、城乡之间发展不平衡，导致户籍制度难以统一。	28.95%
C. 中央政府决心有待加强，相关体制没有突破，配套政策尚未出台。	20.53%
D. 城市成为现行户籍制度的既得利益者，阻碍户籍制度改革。	16.84%
E. 不清楚。	1.05%
F. 其他（请注明）。	1.05%

18. 有学者认为，户籍制度改革的突破口是农民工市民化。您是否赞同这一建议？	
项　目	百分比
A. 完全赞同。	48.24%
B. 不赞同。	23.12%
C. 不好判断。	23.12%
D. 其他（请注明）。	5.53%

3. 户籍制度改革的重点是放开中小城市户籍

67.65%的专家认为，下一步户籍制度改革的重点是放开中等城市和中小城镇的户籍。其中39.22%的专家认为要继续以中小城市和小城镇作为重点，28.43%的专家认为重点是放开中等城市。

19. 您认为，下一步户籍制度改革的重点是：	
项　目	百分比
A. 当前户籍制度所造成的矛盾在大城市更为突出，下一步重点应是大城市（如省会城市、计划单列市以及直辖市等大型城市）	24.51%
B. 下一步重点是中等城市（如地级市等）如何放开户籍。	28.43%
C. 继续以中小城市（如县级市等）和小城镇作为改革重点。	39.22%
D. 其他（请注明）。	7.84%

4. 各地户籍制度改革经验可以推广

44.72%的专家赞同广州的农民工积分入户措施。67.17%的专家认为重庆户籍改革方式有条件在全国推广，其中37.88%的专家认为进行适当调整后可在全国范围内推广。87.44%的专家指出，户籍制度改革可借鉴成都经验，建立统一的国民信息管理系统。

20. 广州等地实施农民工积分制入户政策，设定相关指标，农民工达到一定指标便获得一定分数，总分满足门槛条件后即可申请入户。您是否赞同农民工积分入户措施？

项　目	百分比
A. 赞同。	44.72%
B. 不赞同。	31.16%
C. 不好判断。	19.10%
D. 其他（请注明）。	5.03%

21. 重庆户籍改革以解决农民工的户口为突破，转户的农民能获得城市的就业保障、养老保障等。另外，依托重庆土地交易所，愿意退地的农民可得到相应补偿；同时，并不强求农民以土地换户籍，不退地的农民仍可以享受到土地上的各项政策。您认为，重庆改革方式是否有条件在全国推广？

项　目	百分比
A. 有条件，进行适当调整后可在全国范围内推广。	37.88%
B. 在某些地区具有可行性，需要稳步推进。	29.29%
C. 各地条件不同，无法适用于全国。	28.79%
D. 其他（请注明）。	4.04%

22. 成都户籍改革的重要措施是建立以身份证号码为标识，集居住、婚育、就业、纳税、信用、社会保险等信息于一体的公民信息管理系统。您认为，我国户籍制度改革是否需要建立统一的国民信息管理系统？

项　目	百分比
A. 需要。	87.44%
B. 不需要，各个地方有自己独特的情况。	6.03%
C 不好判断。	5.03%
D. 其他（请注明）。	1.51%

六、农民工市民化要与农村土地制度改革联动

1. “土地换社保”不能解决根本问题，容易诱发社会矛盾

44.78%的专家对部分地区推行的“土地换社保”的做法表示质疑，认为不能解决农民的长远生计问题。此外，55.56%的专家指出“土地与户籍制度联动改革”会诱发地方政府谋求农民土地的利益动机。对一些地方“三个置换”的做法，40.10%的专家赞同，54.14%的专家持谨慎态度，其中27.60%的专家明确表示反对。

23. 针对部分地区推行的“土地换社保”的做法，您认为：

项 目	百分比
A. 既是妥善安置失地农民的一种保障措施，也是推进统筹城乡发展，促进农村土地规模经营的重要举措。	22.39%
B. 既是政府卸责与城乡二元制度的表现，也是地方政府误导农民放弃土地承包经营权的诱因，而且从各地的实践看，土地换来的保障并未解决失地农民的长远生计问题，社会潜在矛盾增大。	44.78%
C. 是在农村公共服务体制尚未建立和公共财政体制还很不完善的制度背景下，地方政府采取的一种过渡性办法。	27.86%
D. 其他（请注明）。	4.98%

24. “土地与户籍制度联动改革”是指农民放弃家乡的宅基地使用权，将其对应的建设用地指标转让给其就业所在城市，作为城市扩张的指标，以此为条件获得城镇户籍，同时借助这一建设用地指标而实现的城镇近郊土地增值收益为进城农民获取公共服务筹集资金。您认为，这一改革途径：

项 目	百分比
A. 立足于中国现实国情，完全具有可行性。	19.58%
B. 容易诱发地方政府谋求农民土地的利益动机，造成户籍制度改革异化为剥夺农民土地。	55.56%
C. 在部分地区具有可行性，但是不宜大范围推广	23.28%
D. 其他（请注明。）	5.82%

25. 2010年7月，南京市提出通过“三个置换”实现“三个转变”，即：以土地承包经济权置换城镇社区保障，以分散的农村宅基地和农民住房置换城镇产权住房，以集体资产所有权置换股份合作社股权，转为农业生产方式、农民生活方式和农民身份。您是否赞同“三个置换”这一方式？

项 目	百分比
A. 赞同	40.10%
B. 不赞同	27.60%
C. 不好说	26.56%
D. 其他（请注明）。	5.73%

2. 农民权益缺乏保障是集体建设用地流转中的主要问题，根源在于缺乏明确的土地财产权

对集体建设用地流转中存在的主要问题，73.74%的专家认为是收益分配缺乏规范，农民权益得不到有效保障；59.60%的专家认为流转中的违法、违规问题比较严重；54.55%的专家认为是行政干预过度；53.54%认为是农民没有相对完整的土地财产权。对农村土地流转中出现问题的根源，74.87%的专家认为在于没有明确的土地财产权，61.54%的专家认为在于国家垄断土地资源使得农村土地市场发育严重滞后。

26. 您认为，集体建设用地流转中存在的主要问题有哪些？（多选）	
项　目	百分比
A. 收益分配缺乏规范，农民权益得不到有效保障。	73.74%
B. 流转中的违法、违规问题比较严重。	59.60%
C. 政府行政性干预大。	54.55%
D. 农民没有相对完整的土地财产权。	53.54%
E. 土地经营行为短期化，集体建设用地价值难以完全显现。	28.79%
F. 集体建设用地规模大，但产业发展不足。	18.69%
G. 流转纠纷发生频繁。	16.16%
H. 利用分散，不符合节约和集约利用的要求。	15.66%
I. 其他（请注明）。	2.53%

27. 您认为，农村土地流转中产生问题的主要原因是：（多选）	
项　目	百分比
A. 缺乏明确的土地财产权。	74.87%
B. 国家垄断稀缺的土地资原，农村土地市场发育严重滞后。	61.54%
C. 缺乏合理的土地流转价格体系。	48.21%
D. 政府缺乏对集体建设用地流转的有效管理，缺乏监督。	34.87%
E. 土地交易的中介组织匮乏。	16.41%
F. 其他（请注明）。	4.62%

3. 农村土地改革关键在于促进农用地合理有序流转和加快公共服务体制建设

48.19%的专家认为，农村土地改革关键在于改革农用地流转制度，促进农用地合理有序流转；41.57%认为是推进农村基本公共服务体制建设。

28. 您认为，当前着眼于加快农民工市民化，我国农村土地制度改革的关键是：	
项　目	百分比
A. 改革农用地流转制度，促进农用地合理有序流转。	48.19%
B. 推进农村基本公共服务体制建设，完善农村社会保障，使农民摆脱对土地的依赖。	41.57%
C. 改革宅基地管理制度，推进宅基地等非农建设用地流转。	24.70%
D. 允许农村土地直接进入一级市场转主，允许农地抵押。	15.06%
E. 改革现行征地制度，提高农民补偿标准。	10.84%
F. 进一步延长农民的土地承包经营权	7.23
G. 其他（请注明）。	10.24%

4. 农民宅基地使用权改革重在扩大权利的可转让性

推进农村宅基地使用权改革，分别有65.63%和63.02%的专家认为，关键在于扩大农民宅基地权利的可转让性、界定农民宅基地为用益物权。此外，分别有52.60%和50.52%的专家认为，关键在于实现农村建设用地与城市建设用地"同地同权"，明确允许以宅基地进行抵押。

29. 您对农民宅基地使用权改革有哪些建议？（多选）

项　目	百分比
A. 扩大农民宅基地权利的可转让性。	65.63%
B. 界定农民宅基地为用益物权。	63.02%
C. 农村建设用地（包括宅基地）与城市建设用地"用地同权"。	52.60%
D. 明确允许以宅基地进行抵押。	50.52%
E. 当宅基地被收回时，加强对农民的保护。	31.77%
F. 其他（请注明）。	3.65%

七、加快推进城乡基本公共服务均等化，助推农民工融入城市

1. 基本公共服务均等化是农民工市民化进程中迫切要解决的问题，提前五年实现需要更大的改革力度

93.91%的专家认为，基本公共服务问题是农民工市民化的首要大事。86.22%的专家提出，解决农民工市民化首先要从基本公共服务均等化入手。26.67%的专家认为，可以通过加快相关改革，提前五年（即在"十二五"期末）初步实现基本公共服务均等化。但57.95%的专家认为实现这一目标难度较大，需要更大的改革力度。

30. 您认为，农民工市民化迫切需要解决的问题是（选三项）：

项　目	百分比
A. 基本公共服务问题（包括子女义务教育、基本医疗、基本住房等）。	93.91%
B. 户籍问题。	54.31%
C. 同工同酬问题。	46.19%
D. 农民工自身素质的提高。	44.16%
E. 劳资关系问题。	22.34%
F. 社区服务问题。	14.21%
G. 选举权和被选举权等政治权利问题。	10.15%
H. 劳动安全问题。	3.55%
I. 其他（请注明）。	3.05%

31. 有专家指出，城乡户籍的差异不在于户籍本身，而在于城市户口所附加的公共服务，解决农民工市民公首先要从基本公共服务均等化入手。您是否赞同这一建议？

项　目	百分比
A. 赞同。	86. 22%
B. 不赞同。	7. 14%
C. 不好说。	5. 10%
D. 其他（请注明）。	1. 55%

32. 中央提出到2020年，我国初步实现城乡基本公共服务均等化。您认为，我国能否通过加快相关改革，提前五年即在“十二五”期末实现这一目标？

项　目	百分比
A. 基本可以实现。	26. 67%
B. 能以实现。	57. 95%
C. 不好判断。	14. 36%
D. 其他（请注明）。	1. 03%

2. 因地制宜，在基本公共服务均等化中推进农民工市民化

对于农民工如何实现市民化的思路，40. 80% 的专家赞成先着力推进城市居民与农民工的基本公共服务均等化，待公共服务均等化后再放开户籍；42. 79% 的专家赞同先让部分符合一定条件的农民工市民化，再逐步放宽条件做到全部市民化。

33. 对农民工如何实现市民化，有两种思路或方式：第一种，先着力推进城市居民与农民工的基本公共服务均等化，待公共服务均等化后再放开户籍统一解决；第二种，维持现有户籍制度和公共服务制度，采取逐步放宽落户门槛条件的方式分批解决，即先让部分符合一定条件的农民工市民化，再逐步放宽条件做到全部市民化。请问，您赞成哪一种思路？

项　目	百分比
A. 赞成第一种。	40. 80%
B. 赞成第二种。	42. 79%
C. 都不赞成。	5. 97%
D. 不好判断。	1. 49%
E. 其他（请注明）。	8. 96%

3. 义务教育是农民工基本公共服务中要解决的首要问题

93. 78% 的专家认为，子女义务教育是农民工基本公共服务中最亟待解决的问题。分别有 88. 60% 和 74. 09% 的专家认为最重要的问题是基础医疗卫生和基本住房保障。另外，还有 66. 84% 和 62. 18% 的专家认为重要的是养老保险和最低生活保障。

34. 您认为，农民工基本公共服务中目前最急需解决的是：（限选五项）：	
项　目	百分比
A. 子女义务教育。	93.78%
B. 基础医疗卫生。	88.60%
C. 基本住房保障。	74.09%
D. 养老保险。	66.84%
E. 最低生活保障。	62.18%
F. 劳动力就业与培训。	54.40%
G. 公共基础设施。	16.06%
H. 法律援助。	8.29%
I. 公共文化服务。	7.25%
J. 社会治安。	5.70%
K. 公共交通服务。	4.15%
L. 公共文化服务。	3.63%
M. 生态环境。	1.55%
N. 其他（请注明）。	2.07%

4. 分类解决农民工养老保险问题，扩大覆盖面

有专家建议，将农民工养老保险大体分为三类实行，分别纳入城镇职工基本养老保险体系、过渡性养老保险和新型农村社会养老保险制度。71.28%的专家赞同这种分类解决的建议。

35. 有专家建议，将农民工养老保险大体分为三类实行，分别纳入城镇职工基本养老保险体系、过渡性养老保险和新型农村社会养老保险制度。你是否赞同这一建议？	
项　目	百分比
A. 赞同。	71.28%
B. 不赞同。	10.77%
C. 不好判断。	13.33%
D. 其他（请注明）。	4.62%

5. 把农民工公寓等廉租房建设作为解决农民工住房问题的主要途径

86.50%的专家认为，推进农民工公寓等廉租房建设将会改善农民工住房条件。

36. 您认为，推进农民工市民化，解决农民工住房问题的主要途径是：	
项　目	百分比
A. 推进农民工公寓等廉租房建设。	86.50%
B. 建设经济适用房。	20.86%
C. 加强租赁市场建设、推进农民工自行从市场租赁住房。	20.86%

续表

36. 您认为，推进农民工市民化，解决农民工住房问题的主要途径是：	
项　目	百分比
D. 完善信贷体系，推动限价商品房建设，帮助农民工购买自有产权房。	11.66%
E. 约束用工单位、企业为农民工提供住房。	10.43%
F. 其他（请注明）。	4.29%

[作者单位：中国（海南）改革发展研究院]

第五篇

推进人口城镇化的制度创新

推进人口城镇化的转型发展，关键是加快体制机制的变革与创新。为此需要尽快在八个方面取得重大突破：一是让农民工成为历史；二是尽快打破二元户籍结构，改革户籍制度；三是推进土地制度改革，尤其是农村土地制度改革；四是调整人口政策；五是推进与人口城镇化相适应的财税体制改革；六是推进农村社区管理体制改革；七是以打破行政主导城镇化为目标，调整行政区划体制；八是推进行政体制改革。



城市化发展中的制度建设[①]

王小鲁

对城市化面临的问题，我谈一点想法。我认为，现在我们与城市化发展相关、相配套的制度建设，与城市化发展的趋势本身是相脱节的。经济在发展，城市化在发展，但是我们一些相应的制度没有变化、没有发展，这是当前一个突出的问题。两亿多农民工进城，长期在城市打工，但没有解决户籍问题，没有解决社会保障和公共服务的问题。

最近报纸上有些报道说，中国医保已经覆盖了13亿人，已经实现全覆盖了。这个说法对不对？我看这个账是算错了。怎么算出来13亿？说城镇医保覆盖了4亿多人，农村的“新农合”覆盖了8亿多人，加起来13亿人。城镇是4亿多人吗？2011年城镇6.9亿人，还有2亿多人没有医保。农村是8亿多人吗？农村现在实际只有6.5亿人，哪来的8亿多人？就算在城市打工的农民工都在农村参加了“新农合”，但在城市里看病用不上，也不能拿回去报销，也还是假的。况且加入新农合是要交费的，他为什么要自己交费弄一个用不上的新农合？所以我认为农村新农合的统计数字恐怕需要重新核实，这个数字值得研究。

再看国家统计局2011年的农民工调查数，在进城农民工中交了失业保险的只有8%，交了医疗保险的只有16%，怎么叫全覆盖？根本没有全覆盖！我们没有解决2亿农民工的基本社会保障问题。这个问题究竟是解决不了，还是制度没有跟上、没有去认真解决？我认为是后者。早应该随着城市化进程一步一步解决这个问题。

当然，解决这些问题要花成本，政府要多花点钱。本来对地方政府来说，农民工到我的城市来打工，作为城市政府什么成本都不要付，只获得农民工创造的价值，只获得他们为推动经济增长做出的贡献，不用管他们的社会保障，不用管他们的看病问题、孩子上学问题、住房问题，这些都由农民工自己解决。伤了，病了，老了，干不动了，回农村去。这么一个现成的既得利益，人人都愿意享受，人人都希望不花钱的蛋糕越多越好，但不愿意付出成本。

---

① 本文系作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012年9月9日，北京。

地方政府是这种心态，中央政府怎么办？要不要对这个问题做出一个统一的规划？要不要从全局角度做出改变？城市化率在不断提高，大量农民逐渐转变为城市居民本来是题中应有之义。为什么这些新城市人口就不该享受公共服务和社会保障？就不能拥有城市户籍？我认为，现在是解决这个问题的时候了。说政府没钱，解决不了，我认为是假话。现在不仅城市占地面积越来越大，还搞了许多没有实际意义的建设。大而无当的广场、超宽的马路，到处修高尔夫球场，争相搞中国第一高楼或亚洲第一高楼、世界第一高楼。大量的建设消耗非常高的资本。有些马路铺了又挖，挖了又铺，有些新铺的质量还不如原来的。至于“三公”消费花了多少钱就不用说了。但同时又说，政府没有钱来给在城市打工的农民解决基本的社会保障和公共服务问题。这个逻辑成立吗？我认为是不成立的。

现在城市化到了这样一个时候，需要做一个大的布局，做一个整体考虑。这么多人陆陆续续进城市，城市化率已达51%，将来还要更多。如果达到发达国家的70%、80%，还有三四亿人要进城，这些人能不能变成城市居民？能不能获得城市居民应有的待遇？这个问题不解决，将带来一系列问题，现在农村青壮年大部分都在城里打工，剩下老人、儿童。这种局面能够长期维持吗？

这么多人进城了，农业没有荒废，这是为什么？因为中国的农业人口多。中国农业将来的出路是规模经济，农业的规模化是有广阔前途的。但前提是什么？农业规模化的前提，是把大部分农民转移出来，离开农业，离开农村，变成城市居民，像发达国家一样，70%、80%的人变成城市居民了，剩下的农村人口才可以很好地进行规模化经营，农业才可以转变为现代农业。否则，农业永远是一家三五亩地那么一个局面，生产率永远也上不去。

但是要完成这么一个过程，需要一系列的制度配合。第一是户籍制度和相应的城市的公共服务、社会保障制度。现在发达国家搞社会保障，政府都是要掏钱的，个人付一部分，企业付一部分，政府付一部分，三方面的贡献加起来建社会保障账户。我们的城市政府现在不但不掏钱，还要挣钱。为什么？有些企业给农民工上了社会保障，但他们流动性很高，离开的时候，企业的社保缴费这个钱他拿不走，结果沉淀下来变成了城市政府的收益。据说深圳在这上面的收益可能是上百亿，甚至更多。合理吗？我认为不合理。本来城市政府的公共财政是要给大家服务的，光从农民工身上赚钱，不想付出任何成本，这个格局是不合理的。这是城市的这一套制度，户籍制度、公共服务等等需要改变的地方。

对农村来讲，我认为，要促进规模化经营，要促进农民的转移，还需要有一系列的制度。比如现在土地问题，耕地和宅基地这两件事是不一样的，但我觉得农民在这两种土地上的合法权益都需要得到切实的保障。耕地在法律上是集体的，但农民有使用权。这个使用权能不能把它做实？就是农民在转让这个使用权的时候，他

们的利益能不能得到充分的保障？现在到处在征地，地方政府和农民之间经常发生冲突，问题都是发生在这个地方。地方政府想用非常低的价格从农民手里拿地，原来的规定是相当于几年的农作物产量，就算是征地的回报了。这仍然是对农民的剥夺。当然现在用原来的价格可能很难征到地了，所以这个征地价格相应提高了，个别地方很高。但是制度上还是没有解决。我认为仍然要从制度上解决问题。现在有些地方搞土地"确权颁证"，成都就很认真地搞了农民土地的确权颁证，就是要确保农民的合法权益得到保护。承认农民对土地的权益，承认他们的权益可以合法转让，这才能伴随城市化进程，逐渐实现农业的规模经营。我认为，这是主要的问题。农民的利益得到保护，在土地转让过程中也才能够有公平的分配。

宅基地更是这样。法律上不管怎么说，农民的宅基地实际上是农民的。不叫所有权也可以，但是要允许农民有偿转让，使土地能够进入市场，获得他应有的份额，拿到应有的报酬。当然增值部分，政府该不该提取增值税？该不该拿来进行再分配？可以有这个部分，需要一些制度设计。不然只有大城市周边的农民发大财，偏远地区的农民什么也得不到。但是我认为农民的基本权利是需要得到保障的，没有这一条，农村现在的土地规模化经营、土地集中的趋势就不能顺利进行，也不能避免各个阶层之间的冲突、农民和政府之间的冲突，这些矛盾都很难解决。所以，伴随城市化进程，会涉及户籍制度、公共福利和社会保障制度问题，也会涉及农村的土地制度、土地出让制度等等。不要老打农民土地的主意，想剥夺农民。但也不能堵住城市化的路子，不让土地进入市场，不让资源重新配置。这是一盘大棋，要通盘考虑。

关于城镇化和扩大中产阶层的问题。我认为，目前主要还是收入分配问题。中国现在的收入分配状况，按现行的收入统计来计算，基尼系数也接近或者达到 0.5 了，已经是非常高了。存在这么巨大的收入差距的情况下，这个社会结构不会是一个橄榄形结构，不会是一个中产阶级占主体的结构，而是少数巨富，大部分人都是中等以下收入或者低收入这么一个情况。

收入分配跟城镇化是有关系的，农民不转变身份，不进城，永远成不了中产阶级。当然，农民将来可以成为中产阶级，但不是在一户三亩、五亩地的基础上，至少应该是五百亩地、一千亩地。在这样的基础上农民才能成为中产阶级。前提是城市化和人口的城乡转移。另外，进城的农民工连城市居民的身份都没有，怎么变成中产阶级？这些问题都和制度有关。

土地收益的分配问题现在成为一个最突出的问题，但是这么巨大的土地收益都跑到哪里去了？既没有到出让土地的农民手里，离开土地在城市里打工的农民工也没有拿到任何这方面的好处。这个好处集中到各级地方政府、一些房地产开发商和少数大量炒地炒房的富人手里，从中大量获益。而政府的土地出让收入是怎么用的？

缺乏严格的管理制度，缺乏透明度，随意支配，导致了大量腐败现象、幕后交易。这是一个不正常的收入分配状况，这实际上加剧了收入差距的扩大。这里有一个问题要提一下，地方政府这些年如果没有土地出让收入，在现有的财政格局之下，地方财政是无法维持的。

所以，我说的所谓通盘考虑，还涉及财政体制。中央和地方之间的财政分配关系没有理顺，所以迫使地方政府财政变成土地财政，地方财政变成严重地依赖卖地筹资的格局。这个格局是需要改变的，怎么改变？调整中央和地方之间的财政分配关系，改善政府资金的管理，提高透明度，加强社会公众的监督，以此杜绝腐败，合理分配资金，保障公共资金用于公共目的。同时，改革土地出让制度，设立房产税，代替土地出让收入。我认为，这些需要有一整套制度设计来推进财政体制和土地管理制度的改革。

[作者系中国经济改革基金会国民经济研究所副所长]

提高城镇化的质量[①]

张占斌

城镇化可能有两种前途：第一，如果做得好，就是好的前途，就有光明的前途，能给人类带来很大的福祉；第二，如果这件事情做得不好，就是坏的前途，就会给人类带来凶险、灾难。对我国来讲，我们所追求的城镇化一定是好的城镇化。从这个意义上讲，中国处在现在这个阶段，对城镇化的深刻意义还要再认识。

我先提几条有关城镇化的建议：

（1）从当前看，城镇化是扩大内需的重要抓手，但是它不仅仅局限于此，它是我国经济长期稳定增长的重要推动力。

（2）城镇化对提升产业，特别是加快工业的改造，加快服务业的转型很重要。城镇化发展到一定程度，对城市产业的发展，让老百姓过上更好的生活意义重大。再一个方面，城镇化对于创业、就业是一个很大的平台，像我国这样的国家，这一点要给予高度的重视。

（3）城市化的过程是人类文明不断发展提升的过程，我们到过很多地方调研。城市里有很多弊病，但是城市化作为一种趋势是不可阻挡。现在二代农民工都不愿意回去，而且也不知道怎么回去。将来怎么做好这个事情？把城市文明做得更好，可能对城市最终的发展意义非常重大。另外，应当说农民为我们国家做了很大的贡献，过去有些政策确实在不得已的条件下有剥夺农民之处，政府在今天有一定能力的基础上，应该把这个补上，而且应该更好地体现我们社会主义国家以人为本、共同富裕的原则，城镇化的意义可能更大一点。

（4）城镇化综合效应很强，它一手托着工业化，一手托着农业产业化，这种综合效应可以带动整个产业的发展。从国际竞争的角度看，中国经济如果能够再稳定增长 30 年、40 年，有可能是世界最大的经济体，这个对中国今后的意义非常重要。因此，从这个意义上讲，中国有一个战略机遇期的问题，如果这个战略机遇期能够抓住，能够把城镇化发挥得非常好的话，对我们参与整个国际竞争，真正地从大国

① 本文系作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012 年 9 月 9 日，北京。

经济到强国经济意义非常重要。这里有一个参与整个国际竞争的问题，重要的城市群是我们参与国际竞争的一个战略性的平台，这方面还需要我们再进一步认识。

我再谈提高城镇化的质量。

一是城镇化的发展与转型。我认为，中国的城镇化发展确实到了一个需要转型、提升的阶段。过去城镇化发展速度很快，但是质量不是很高，这可能跟我们所处的发展阶段、经济发展水平、农民人口占比重很高有很大关系，今后仍然要保持一定的速度。但是在保持速度的同时要保证质量，要把速度和质量这两个关系很好地协调起来，这两个事情要是处理得好，将是我们最大的一张牌。我们说城镇化是最大的内需，能创造最大的市场。所以，要把提高城镇化的速度和质量并重，第一条就是农民工和农村人口市民化，这是讲人的城市化，人口城镇化是城镇化最重要、最本质的东西。最近，我参加很多调研、研讨会，地方政府对推动城镇化的积极性很高。我们的政府官员很关心这个问题，但是到底什么是城镇化可能认识是不一样的，有一些人是想把农民的地调整出来，也想发展经济，但是在考虑人问题上就很不够。我觉得要以人为本，要把人口城镇化问题、农民工市民化问题解决。

二是提高城市承载能力问题。除了硬件的市政建设，还要用现代化的水平管理现代化的城市，包括现代的资源与保护。

三是加强国家层面的发展规划。现在国家发改委正在牵头做“十二五”时期城镇化发展的总体规划。规划做得好的话，对下一步发展非常有利。现在有一个矛盾，过去发改部门做经济发展规划，城乡建设部门做城市规划，国土部门是做国土的发展规划，“三化”之间有协调的地方，也有很多地方不协调，地方政府感到很困难，现在很多地方政府在讲怎么把“三化”合一，甚至把更多的规划合一。如果规划都互相打架，很多地方做起来很困难，有些规划经常变，换一任领导可能又搞一次，没有权威性，这样对我们国家的影响很大。

四是农民社区问题。最近，我在调研中发现一个很重要的问题，有些地方政府考虑到城镇化是个过程，对农民怎么能够城镇化，他们搞新型社区。比如在河南，是五级城镇化，把农民社区也纳入城镇化体系。我到天津郊区也看过，到成都也看过。对地方的这种探索，我是带着一种支持的眼光来看待。但是有些地方没有这么大的能力把很多农民都集中起来，农民生活方式改变了，生产方式没改变，骑着自行车或者摩托车到五里以外去种地，有些地方没有产业支撑，将来可能也会出问题，而且将来有些社区可能还得往城里走。我担心出现太多的浪费。

2011 年我国城镇化率达到 51.27%，这里有很大的问题需要研究，这是乡村中国向城市中国过渡的重要标志，下一步转型发展，进一步提高城镇化质量非常有意义，这就涉及改革，户籍制度、土地制度、住房政策、财政体制、金融体制、行政体制、行政区划管理改革等也要加快。特别设市政策要完善，1997 年以后，国家收

紧设市政策，这几年来，设市的数量没有增加，还在减少，不适应城镇化发展的需要，也不适合大量的农村人口转移到城市，应该加快。行政区划要加快调整，行政区划调整做得好也能解决生产力，这里有很多事情可以做，包括大的镇可以改为市。

[作者系国家行政学院经济学部主任]

农民工市民化和农村土地产权制度改革[①]

袁崇法

我谈的题目是农民工市民化和农村土地产权制度改革。

先说农民工市民化。我认为农民工市民化的提法有问题，因为农民工是劳动力概念，农民工都有自己的家庭人口，不能只允许农民工自己市民化。讲到市民化也不局限于农村转移就业及赡养人口，前面有专家讲过，2.6亿人户分离的流动就业人群中，其实有1/3左右是城镇户籍的居民在不同城市间流动，他们虽然是市民，但不是就业所在地的市民。所以从本质上讲，是未来城市发展过程中流动人口如何在就业或定居选择地市民化的问题。

我从操作层面跟大家交流一点想法。第一，我们现在很可能要出台一个政策，把中小城镇的户籍进一步放开和农村转移就业人口的市民化结合起来。但这样问题就来了，农民工不完全集中在中小城镇，有相当比例的就业者，在大城市、中等城市就业，有的甚至是拖家带口的家庭，已经在大中城市已居住许多年。是否允许在当地的城市就地市民化？如果只是把中小城镇的户籍放开，与现在农村转移人口的就业所在地就产生了结构上的错位，可能会造成许多具体问题。一部分大中城市不接受外籍农村人口落户，而一部分能够接受农村人口转移的中小城镇，却没有就业机会也没有相应的公共服务设施，最后会造成实际上能到中小城镇落户的农村转移人口大大缩水。核心的问题并不在户籍落在哪里，而在社保关系能不能随着人转移。我最近在云南与当地人探讨，如果一部分农村人口转到城镇来就业，解决城市户籍，就按他们现在所获得的农保社保体系这部分的资金，实际上跟城市相差无几，真正的障碍是允不允许城乡之间社保关系自由地转移，而并不一定是当地财政钱多钱少的问题。如果把基本的公共社会保障，城乡能确立一个基本线，把这些支出直接列为中央财政支出，这部分保障资金能够在城乡之间、大小城市、城镇之间自由流转，跟着人走，通过制度调整是可以做到的。不仅是农民转移人口的市民化，整个人口的自由迁徙，实际上是有条件的，只要保证基本的社会保障能够跟人走就可以解决，

① 本文系作者在“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛上的演讲，2013年4月27日，海口。

问题是在制度上有没有决心去改。第三，关于住房保障。人一进城就要住房，现在城市都在搞住房保障体系。我们是否还应该考虑一下农村有没有住房保障体系？许多人并不清楚，我们的农村是有住房保障体系的，只不过农村的住房保障体系保的不是房，保的是地，农民的住房是靠拥有宅基地来保障的。城市的住房是直接的保障住房，过去我们都住公租房，后来搞房改房，现在搞保障性住房，农村就是宅基地上自己盖房子。讨论农村住房保障的时候，要把宅基地看成住房保障体系，宅基地的概念首先是农民的住房保障，其次才是土地。如果宅基地不从住房保障的概念上来考虑，上面只是一个地上附着物，农民的住房是解决不了的。从城乡统筹概念上考虑，宅基地界定为农民的住房保障，应该是可以和城市的住房保障体系进行置换的。第四，城市化、城镇化讲究的是现代生产方式、现代社会组织方式、现代老百姓的生活消费方式，实现全面的变化，标杆性的方式就是城市生活消费方式和生产组织方式。从这个角度来讲，不一定非要纠结人口在空间上的布局，非要规范到传统概念的城市。如果农民能够集聚在一起，能够投入基础设施，提供公共服务设施的条件，能够实现城市的生活方式，这样也可以认为实现了城市化。未来的城市化或者新型的城市化在我的概念当中不局限于目前县级以上的650多个城市，而应该是涵盖到所有城乡，达到一定集聚规模的城乡老百姓集聚点。从规划上讲，达不到一定的集聚规模基础设施是没有效益的，公共服务设施也不太会去建设，各种商业服务设施也难以到位。改变传统农村生活方式需要人口集聚，这样的集聚要求一定的规模。某种意义上讲，要想农村全面的实现城镇化，其实应该做在人口怎么集聚，公共服务设施怎么到位，而不是非要一根筋把人弄到现有的650多个城市里面。

第二，农村土地产权制度改革。必须要考虑到三个基本原则：一要保护农民的权益；二要优化配置，提高土地的利用效率；三要能够切实地促进农业的现代化。现在的问题是，农村土地没有明确的实际主体。法律上规定国家土地有两种所有制，一种是全民所有制，一种是集体所有制。全民所有制的概念用了很多年，后来发现这是一个不准确的概念，全民和集体都是一个集合的概念，不是一个主体的概念，所以现在宪法上讲的是国有，并且明确指定由政府代表。现在我们都不讲全民讲国有了，如国有土地和国有企业。因为国有以政府为代表，是一个明确主体的表述。但集体所有还没有找到任何一个主体可以代表。所以现在在保护农民土地权益的时候，前提就是要把土地的主体明确下来。

现在各地正在开展土地的确权。第一是要确定土地的产权，第二是确定土地以上的建筑物，但这些东西好确定，包括土地四至边界、土地的物理形态都是好确定的。关键还是主体，很多地方的做法是，首先确定集体的成员范围，然后把土地确定到每一个成员。确定成员有各种算法。比较典型的算法是上海现在推行的做法，将1956年1月份以后所有的人口都算作土地的拥有者，因为1956年以前的合作社

是互助社，每一块土地的主体都非常明确，1956 年变成不分你我的土地所有者，不管你原来入社的时候有多少地，到了 1956 年以后必须是平均的，这样做下来土地变为成员所有，在成员上面再搞一个集体组织。这样一搞问题就来了。成员合成的组织有人提出叫做股份合作，股份合作这个实体产权在股东，如果我们成立的集体经济组织是一个股份合作式的组织，那么土地的所有权就落到了个人成员手里，集体组织变成一个统一持股的组织或者说帮这些土地拥有者经营的经营型管理组织，土地的所有者变成了土地的经营者或者管理者，而土地的使用者变成了所有者，关系完全倒过来了。这样一种确权弄不好就会动摇宪法规定的土地集体所有制的基础，需要在宪法层面上进行深入的探讨。

城镇化过程中还有一个值得注意的问题是农民土地权益的永久性保护。上海 2005 年以后出生的新生人口可以转为城市人口，这样一来，农民的后代终于可以成为城市居民了。但是如果土地没有确权，现在农村户口的老人去世了，农村就没有农民了，农村所有的土地就不就自然归国家了？保护农民的土地权益从何谈起？这些做法正在一些地区推广，我觉得问题很大。还有，土地确了权以后怎么去流转？我们现在的政策规定是，农民自愿有偿可以进行流转，目的是避免农用承包地抛荒和低效利用，但也涉及了法规边界。开始承包地只是农民家庭成员、亲戚之间、朋友之间、集体内部的流转，在一个村的范围内。中国的土地在全国来讲基本上以行政村作为土地所有权的边界，后来发展到行政村之间也有很多农户进行土地流转，有流出、有流入、有集中。行政村之间的流转实际上是两个土地所有者之间的流转，那应该叫做交换，叫做买卖。事实上在中国现实当中土地的流转已经不是产生在经营层次，准确地表述，应该产生在所有权的层次。在这种情况下规定土地流转不能出县不能出省还有意义吗？这种流转恰恰又是优化土地配置、推进农业现代化所必需的。

在国家宪法层面上，土地的公有一种是国家所有，一种是集体所有，但同时也规定城市土地归国有。这样一来城市发展用地就得跟农民征地了。公益性用地征地可以理解，经营性用地也采取征用办法或与公益用地实行同样的补偿标准，就出现利益分配不公平问题了。在宪法上既然首先表达了两种土地所有制同样都是合法的，就应该获取同等的地位，在城市的规划区内应该有平等存在的理由，抵制征地的现象越来越频繁，实际反映的是农民在争取土地开发中的应有权利。如果修改宪法，允许城市经营性用地可以保持集体所有权，一定会获得绝大部分民意支持，也不可能动摇土地公有的基本制度。

农业的现代化跟土地的流转和产权制度的改革完全有关系，因为农业现代化的核心问题是能不能引进现代资本，而不是把农民组织程度本身提到多高，农民的组织程度提高也是为了引进现代化的资本，因为只有现代资本才能带来技术，带来市

场，带来新的管理理念，不断开发新的产品。但是现代资本进入农业，要降低各种投入要素的成本，要获取合理的投资回报，必然要求土地有一定的集中规模。土地的规模集中也必须在确权的基础上流转形成。现在土地上的产品，特别是农地上的产品，农地的成本没有进入，水果蔬菜的成本可能好一些，主要是粮棉油的成本里面没有任何土地成本。土地的流转可以促成一个历史性的变化，即中国农用土地的资本化。只要土地能在确定权益后实行有偿自愿流转，成为常态化的机制，无论土地流转到谁的手里，土地的使用就有了成本，所有的土地使用者就一定会拼命地追求土地的效益，建立这样的机制，才能使中国的土地利用赋予新的动力机制，才能够保障土地在市场机制下的高效利用。

[作者系国家发展和改革委员会城市和小城镇中心研究员、中国城市发展研究院副院长]

提高城镇化质量必须深化土地制度改革

党国英

近日，国内媒体对城镇化问题讨论比较多，有极端意见指出我国城镇化的种种缺陷，似有否定城镇化的意思。笔者以为，凡事“大道理管小道理”，固然我国城镇化质量不高，但城镇化的成绩是巨大的。城镇化是我国经济发展的必然趋势。国家要强大，人民生活要富裕，必须实现工业化和农业现代化；而工业化必须走集约发展道路，因此必然要扩张城市经济或崛起新的城市；农业现代化必须逐步告别小规模兼业生产方式，提高农业规模经营水平，为此必然要使大量农业人口转移到非农产业，进入城市经济部门。工业化和农业现代化必然伴生城镇化。在城镇化过程中，城市人口会逐步增长，农业人口则会逐步减少，一些村庄会消失，全国人口布局会发生重大调整，这些变化都无可避免，我们应该乐观其成。

一、城镇化的含义

“城市化”和“城镇化”两个提法并没有重要差别；如果说有差别，也只是后一提法会含有要人们别忽视小镇或小城市的重要性。多数习惯使用“城市化”提法的人士，也并不反对发展小城镇，同时也不赞成巨型城市过度膨胀。翻译为英语，城市化和城镇化只能用一个词，urbanization。目前大家按中央文件的标准说法，统一使用“城镇化”这个词语，自然也很好。

城乡一体化是中央根据我国国情提出的发展战略，与城镇化有密切关系。因多种历史原因，我国形成了严重的城乡二元社会经济结构，城乡差别很大，解决这个问题的办法是实现城乡一体化发展。城镇化有利于实现城乡一体化。如果不去推进城镇化，想保持农村人口总量不变、城乡经济比例不变，二元结构就不可能消除。所以，我们国家要在高度城镇化的基础上实现城乡一体化。估计城镇化率达到70%以上时，城乡一体化目标就基本实现。

合理的城镇化不仅不会突破耕地保护红线，反而还有利于保护耕地。我国城市的经济密度仅为日本的1/10，土地浪费严重。农村地区的非农用地规模也很大，所

以，合理规划城市用地，其实有利于保护耕地。例如，农村区域的建设用地有 18 万平方公里左右，如果逐步地使农业转移人口进入城市，农村复垦 1 亿亩土地也不是难事。国家已经采取了城乡建设用地“增减挂钩”等措施来解决这个问题，应该说是有成绩的。但因为还有一些政策缺陷，完成保护耕地的任务并不乐观。一个可考虑的政策，是建立农业保护区制度，取代目前的基本农田保护制度，以加强农地保护。中央政府可以要求地方政府在建立农业保护区的前提下，扩大土地使用的自主权。地方政府则应进一步明晰土地产权，确保土地利用规划的法制化和民主化。

二、城镇化质量有待提高

我国城镇化质量的确有待提高。目前需要重视的问题是：

第一，城市发展在占用土地方面节约集约程度低。我国城市建成区的经济密度显著低于大部分发达国家水平。与日本快速城市化时期相比，我国 GDP 每增长 1 个百分点，所占土地是日本的 8 倍左右，目前城市建成区的经济密度大约是日本的 1/10。

第二，经济结构问题突出。在 GDP 总量中，我国农业比重已低于 10%，但农村人口比重却近 50%，而加上全部涉农（家庭有农业兼业者）人口，这个比重应在 65% 左右。区域经济结构问题多，土地要素价格区域间落差大，而东部城市的人口密度低于西部，说明土地要素价格对经济布局影响甚小，经济体制有深层次问题。

第三，城市居民居住质量不高，中产阶层发育壮大的空间小。从城市土地利用规划看，我国城市的平均人口密度不高，公共部门占地甚多，但市民居住区的人口密度普遍很高。北京天通苑人口密度估计在 10 万/平方公里以上。由社会心理学和环境心理学的标准知识看，这种情形很对国民的身心健康有极大的负面影响。当我们在 30 多年以后宣布中国已经是一个繁荣、富强、民主的国家时，若我们的大部分国民所住的房屋对于别的有类似疆域或人口密度的国家来说是低收入穷人所住的房屋，我们能不感到羞愧么？如果有合理的城乡土地利用规划，并树立真正以人为本的土地规划思想，完全可以做到保护耕地和改善居民住房两不误。此外，工业发达国家的城市化过程多是中产阶层的崛起过程，我国因为房价畸高、农村土地征收制度不尽合理，导致城镇化过程难以伴随中产阶层的崛起，甚至让人担忧相反的过程发生。

第四，城乡人文景观水平不高。“美丽中国”是环境秀美、人与自然和谐统一的中国，其中包括自然环境的秀美和人文景观的和谐壮美。城市是人文景观，而农村则主要是自然景观。把城市景观建设好，农村的人口压力减轻，有利于保护环境，也就实现了城乡一体的“美丽中国”，所以，城镇化与美丽中国建设目标是可以统

一起来的。但这只是一种可能性，是不是一定能达到目标，则要看体制和政策能否提供支持。中国有大规模的违章建筑，在欧美国家几乎看不到违章建筑。违章建筑严重破坏了中国城市景观，甚至在北京的一些非常著名的地方至今还有违章建筑，拆不了。还有不断扩展的“空心村”，现在全国平均水平估计在30%左右，也就是说一个村庄里有很多院落、房屋挂着锁头，一年四季基本上没有人住。中国城乡景观还有一个重要特点是“围墙社会”。北京长安街上的一些围墙逐步拆除了，但全北京市的围墙仍然很普遍，甚至还在增加。欧美地区的围墙是非常少的，在伦敦，除了古堡有老围墙之外，连白金汉宫的围墙尺度也非常小，小到仪仗队活动的时候必须到围墙的外面，首相、总理办公的地方是没有围墙的。把这个地方围起来，不允许社区外的人使用，是想独占公地，降低了公地的利用效率。

第五，城市管理体制僵化，特别是人口登记政策莫名其妙。很多城市已经稳定地居住有相当比例的非户籍人口，而城市政府担心人口膨胀不愿意给他们户籍。其实，不论政府是否给他们户籍，他们已经住在城市了，且不会因为户籍变动而增加地方政府的财政压力，户籍与人口膨胀有何相干？因计划生育政策，越来越多的农民并不愿意在城市落户。

三、中产阶级应伴随城镇化过程崛起

中产阶级的特点是：第一，他们确有安身立命的必要财富，特别是在基础设施好的环境里有独栋房屋，或与此等价的金融资产。多层楼房的土地是“共同共有”，一般来说不符合中产阶级对基本财产形态的心理要求。第二，他们收入较高，可以保证家庭支出的恩格尔系数在20%以下，也就是说，他们通常衣食无忧。第三，他们对公共事务关注度高，具有维护社会公正与法制的自觉意识。第四，中产阶层主要成分是受雇佣者，其中包括现代部门的体力劳动者。如果没有这部分成员，中产阶层不会是社会的多数。第五，他们自己承认自己是社会的中产阶层。这后一点经常被人们忽视，但却十分重要。一个阶层如果自己不承认自己是中产阶层，就很难对社会具有基本认同。笔者特别强调第一点的意义，因为这一点在知识界不被重视。

我梦想中国城市家庭十之七八有独栋房屋居住；梦想中国城市不像现在一样把老百姓居住区挤压在城市空间的一个角落，而让公共部门占用大量空间；梦想城市建筑的主体是低矮建筑，而只有少数体现人类技能的建筑物才伸向高空。

再过30年、40年，如果我国经济总量号称世界第一，人均收入水平排位世界前50名，可我们敢说自己很幸福吗？不敢，因为按目前趋势，我国城市大多数家庭居住在类似欧美穷人住的房屋里，抑或连人家穷人的居住状况都不如。单就居住功能讲，一百套通常面积的单元楼房比不上一座独栋住宅，除非一个人有极为奇怪的

居住偏好。

别说我们没有土地。从极限上说，我们的城市家庭最终会在 3 亿个左右。如果允许一个家庭 220 平方米建造独栋房屋及其庭院，全国不过需要 6 千万亩土地而已。中国内地有 50 亿亩适合人类居住的土地，现有各类建设占地不超过 5 亿亩，需要保护的耕地不过 20 亿亩，生态需求占地算 12 亿亩，还有不可占用的土地算 7 亿亩，这才 44 亿亩土地，余者 10 倍于城市独栋房屋建设所需要的土地。而城市独栋房屋占地的一半作为庭院，可以是林地、草地，且不用政府花钱维护。

当公共部门和那些似乎能产生税收的企业占地时，中国的土地似乎无穷无尽，不值一文。这是极端的话，但大抵是真实倾向。中国城市建成区的平均经济密度是日本的 1/10，而日本城市独栋房屋占地比例远超中国。于是，中国城市在世界上有了一种可悲的“特色”：城市建成区的平均密度不高，而城市居民区的人口密度畸高。情形还在恶化。近些年各大城市建成出售的楼盘，其人口设计密度越来越高。

换句话说，提升中国人的居住品质，其实不用多占土地，更不需要占用耕地。需要改变的只是政治家的理念与土地管理体制。这种改变很难么？这是见仁见智的事情，在我看来不难。如果说难，说不可做到，也就不必再提“以人为本”的治国理念。

提高中国人的居住品质不是好高骛远，不是与中国人幸福无关宏旨的不切实际的幻想。社会心理学的精确研究表明，人口高密度过高会导致人的负面心理扩展，人际关系恶化。高密度住宅区的居民会有很强的挫折感、沮丧感。我就猜想，这里可能会存在一个“革命密度”，即人口密度过高的地区，人们会容易滋生反社会情绪，极容易被激进政治家动员起来参加反政府行动。这些人群，不论多么富裕，都很难有中产阶级的心态（认同政府价值体系），而中产阶级未能成为国民主体的国家，终归是充满政治风险的国家。

四、以土地制度改革提高城市化质量

以上问题在不同程度上都与土地制度有关，深化土地制度改革有利于解决上述问题。今后要进行的改革主要是：

第一，明晰土地产权，根据土地的公共性程度的差异，建立混合的或多元的土地所有制。城市土地不一定完全实行国家所有制度。各类土地使用权可以永久不变。世界一些著名景观仅仅设计建造就几十年，如果搞 70 年使用权，就难有流芳百世的人文景观。

第二，要更新土地规划理念，在各级政府之间合理划分规划管理权限。中央政府要加大农地保护力度，用农业保护区制度替代基本农田保护制度，更好地保障农

业现代化。中央政府主要紧紧抓住这个管理控制环节，将其他土地使用和规划权力下放给地方，同时要求地方强化市场对土地供求的影响，减少政府的行政干预。

第三，建立城乡统一的建设用地市场，改革国家征地办法。只有重大公共利益要求，才可以强制征地。城市政府可以搞“土地财政”，但要遵守市场规则。各类商业性土地交易和使用，均实行“政府规划，主体多元；市场主导，严格监管”原则。

第四，城市土地规划管理要改弦更张。要鼓励一部分城市建设低密度住宅，满足中产阶层改善居住品质的需要。要整体上压缩公共部门占地，并将城市居民区用地扩大至城市建成区面积的35%左右。制定“宅地法”，鼓励经济型独栋住宅建设，限制豪宅，并要求私人合法绿地合理开放。到处兴建的高层居民楼将是未来的建筑垃圾，应有综合措施予以限制。城市建筑规划不能简单套用我国香港特别行政区和新加坡的做法。

第五，深化农业用地管理制度改革。有序推进农业转移人口向城市集中，坚持农民自愿原则，发展适度农业规模经营。要鼓励在农民中间培育专业农户，防止城市资本过大圈占农地、搞过大规模的公司化农业。如果公司化农业出现二次转包土地的情形，通常可认定出现了规模不经济，应予以纠正。

[作者系中国社会科学院农村发展研究所宏观经济研究室主任]

公共服务均等化与土地制度改革[①]

叶剑平

我们讨论城镇化的目的是什么？有人觉得城镇化就是现代化，是不是这样中国人民从此就走上幸福道路？我曾去过德国考察，比如德国巴伐利亚州，有60%的产业和人口都在乡村区域。在农村生产生活的人就一定是农民吗？回答肯定不是的，德国最大的城市之一慕尼黑几百年来就100多万人口，为了保持生活品质，他们不是一味扩张城市，而是将发展机会扩散到小城镇区域，你能说它是落后吗？到底大城市好还是小城市好，众说纷纭，各有各的道理。未来中国到底怎么走？通过前30年的改革摸索，我们取得了很多成功的经验，但也出现了许多诸如城市病、环境污染、资源枯竭的问题，这样的发展是不可持续的。改革开放30年后的今天需要我们思考，我国城市化道路怎么走？无论如何选择，都离不开对人、自然、环境的尊重和保护，也即我们常说的敬天敬地敬祖先，对得起子孙后代，对得起自然天地，这就是我们未来的方向。对人的尊重，诸如户籍制度改革等基本人权问题等等。同时，还要对人所拥有财产的保护和尊重。城市家庭最大的财产是不动产，农村最大的财产说不清，因为土地所有权虚置，使用权规定又不能流转，不能买卖，不能抵押，看上去似乎是财产，但是又不能流转，其他方面包括生态、自然、环境等等的尊重也是新型城镇化应该解决的问题。

如果不走新型城镇化，中国持续发展就没有希望。当前城乡之间、区域之间差距很大，最大的差距就是公共服务不均等，为什么大城市的房价降不下来，因为公共服务不均等，什么都在大城市集聚，人也就向大城市流动，房价自然就高了。要消除城乡差距，最终我们要走向公共服务均等化。城市化的目标用上海世博会的口号就是：城市让生活更美好。当然还有一个副主题，城市是一个多元文化的融合，绝不是城里人和农村人之间的相互较量，实际上是一体的。公共服务均等化需要支出，即谁来买单的问题，其实机制设计好了买单也就简单，取之于地用之于地，如果把城镇化过程中带来的土地增值的百分之几用于解决这个问题，实际上从成本来

① 本文系作者在“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛上的演讲，2013年4月27日，海口。

说是能够解决了。当然，这是一个路径问题。

非均等化大家都清楚，包括医疗卫生、社保、服务等等，区域之间也非均等化。不仅是城乡之间，城市也存在非均等化。比如说北京的高校过度集聚，世界上没有一个城市像北京这样，各种各样的高等院校加在一起大概100所。从高等教育到基础教育，包括医疗机构的均等化，实际上和土地有关，也就是空间分布上一定要有一个战略，如果没有战略所有的资源都集聚在大城市，要想均等化，要想让北京的房价降下来，很难！一切都是由于这样的不均等造成的。公共服务要走向均等需要解决这些问题，包括基本的民生问题等。

有很多学者从西方经济、西方产权理论分析中国，很多走不通。我国很特别，30多年来一直在试错纠错过程中前进。我们应该有一个更远的设计方案，不要再纠来纠去，有一个目标、有一个方案后就沿着这个方向前进。比如说城乡二元结构是人为的，我们现在试图突破它。公共服务不均等和城乡二元到底能不能变成一元、均等，我觉得制度改革相对简单，就是买单成本怎么测算，如果能够均等的话，社会成本能不能负担，不能负担的话就用20年、30年来解决这个问题。就均等化和土地制度之间的关系，我个人认为还是有关系的。有人问同地同权问题，同地同权实际上是在一个同样区域的土地，比如说隔壁的两块地是同地同权同价，而不是很远的一块地和这里的一块地能够一个价，所谓同地同权从权益上来说是一致的，比如说使用权、所有权、处置的权利。土地利用制度的均等化，一块地用于城市发展的时候，实际上要公共服务相配套。公共服务实际上和土地的利用还是有关系的，公共服务均等化和土地制度也有关系，不能是歧视性的。比如把隔壁的地规划搞一栋高楼的话，周围的人就会问对我的影响是什么，他希望可能会有更多的福利、更好的公共服务。土地制度和公共服务的供给方面也是有诉求的，当然还有登记、城乡统一的市场等等，实际上都是公共服务均等化过程中的地权、个人财产权利的配置问题。

未来的城镇化是人的城镇化，应该让我们的主体——人来参与，让我们的老百姓来分享以人为本的城镇化。如果脱离这个，以行政命令为本，就相当于现在提倡的是城镇物质形态上的扩张，城市的发展应该像学生一样边学习边锻炼身体，最后做到德智体全面发展，城市化其实也是如此，有物质形态，也有文化层面，还有环境方面。

我曾经说过，什么时候实现了城镇化或者什么时候实现公共服务均等化，房价基本就稳定了，如果不均等的话，肯定服务好的价格就高。比如说北京最大规模承受力多少？如果大北京的战略做出来的话，河北就可以承接很多的生产、生活空间，如果往外溢出，如果公共服务均等，北京地区有的技术、资本、人可以向外溢出，溢出的结果就是均等化，价格扁平化。公共服务均等化不仅是城市化的一个需求，

也是未来城镇路径中空间布局的一个要求。这里举个例子，德国公共资本的投入拉动民间资本是1∶7，即公共财政投入1就可以拉动民间资本7的投入，达到乘数效应。通过公共财政的杠杆效应拉动市场投资是解决公共服务投资的有效路径，我们不能简单地依靠公共财政来解决问题，公共服务问题可以借用市场的办法来解决。如果用好政策，中国的民间资本和创造力加入到公共服务的投入上有无尽的生产力。如果把公共服务搞好，实际上城市也就繁荣了，乡村也繁荣了，基础就是公共服务均等化。

基本结论：一是用好地，二是提供公共服务，才能形成良性的循环。一定要人人共享，而不是为某些人。某些城市制定一些政策，很多都是由于行政的界定产生的公共服务的差别。关于土地的属性，城市的土地更多强调的是资产性，可以变现；农村的土地强调的是资源性，也就是保护，这是土地本身所带来的，我们希望农村也要一视同仁，资产性也需要。在土地利用方面要统一规划，农村的基础设施配套也要跟进，可以采用PPP的模式，通过制度创新，机制保障就可通过市场来实现，激活农村的资产量，激活起来就不止十几万亿，不一定用现在的财政，只要一个制度的创新就能够解决。当然土地市场，城乡统一的市场、土地登记、土地管理、土地权利，只有登记的土地才能被保护，只有保护的才能流转。农村问题一个是人的问题，作为一个中国公民应该享受同样的待遇；一个是财产问题，农村土地财产也应享受同样的财产权利。

我基本的观点实际上就是人和地一定要自由、平等，有同样的权利，同时管理也要一样，按用途来管制，而不是按身份来管制，高收入的就收税，低收入就给补助。农村的土地也是一样，农地要保护好，建设用地要用好。最后才能回到最根本的人、地一视同仁。

［作者系中国人民大学土地政策与制度研究中心主任］

被征地农民征地补偿安置问题研究[①]

——来自陕西咸阳的调查

雷晓康　杜智民　黄一倩　张　楠

一、咸阳市城区农民集体所有土地征地现状

1. 征地概况

近年来咸阳市征地面积呈解体式增长，这很大程度上是受国家和地区的政策影响。由于离西安不到 2 个小时的车程，咸阳市开始主动接受西安市的辐射，加之 2009 年起建设西咸新区规划的提出，使得近 5 年以来建设用地需求增加，征地规模不断扩大。如表 1 所示。

表 1　2002—2012 年咸阳市城区征地面积

年　份	征地项目数（个）	征地面积（公顷）
2002	11	47.02
2003	12	41.11
2004	6	58.38
2005	8	55.67
2006	15	84.46
2007	13	74.9
2008	15	85.53
2009	17	72.93
2010	20	95.41
2011	28	171.94
2012	36	187.79

① 基金项目：本文 2013 年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目：《西部农村社会保障："新农保"制度的可持续性研究》、2012 年度教育部人文社会科学研究规划基金项目：《转型时期社会建设和社会管理体系创新研究》（No. 12YJA630026）、2013 年度西安市社会科学规划基金重大项目：《西安社会体制改革与提升城市精细化管理水平研究》（No. 13S26）的资助。

续表

年　份	征地项目数（个）	征地面积（公顷）
合计	181	975.14

注：数据来源于2013年咸阳市国土资源局征地拆迁科统计台账。

2. 征地结构

根据《土地管理法》的规定，国家为了公共利益的需要，政府可以按照一定程序征收或征用土地并给予补偿。为了公共利益的需要的用地即公益性用地，所谓公益性用地是指承载集体福利或者社会公共利益用给的各类用地的总称，包含促进社会平等、增进公众福利和引导城市可持续发展的多重目标，包括国家投资的各类重点建设项目、能源、交通、供电、供水、供暖等公用事业和其他市政建设项目、教育、文化、卫生、体育、环境保护、城市建设及各级国家机关建筑用地等。与公益性用地相对的是非公益性用地，非公益性用地也称经营性用地，一般是指经营性项目的用地，是以盈利为目的的，主要包括各类工业、商业、商品住宅及娱乐用地等。对于非公益性用地，应逐渐退出征地范畴，缩小征地范围。

2002—2012年，咸阳市城区181个征地项目中，从用途来看，公益性用地项目有105个，征地面积为549.88公顷，占征地总面积的56.39%；非公益性用地项目有76个，征地面积为425.26公顷，占征地总面积的43.61%（见图1）。其中，商品住宅用地项目30个，征地面积141.1公顷，占征地总面积的14.47%；商业用地项目28个，征地面积为70.99公顷，占征地总面积的7.28%；工业用地项目18个，征地面积为213.17公顷，占征地总面积的21.86%（见图2）。

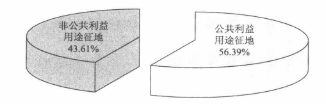


图1　咸阳市公共利益用途征地与非公共利益用途征地比例图

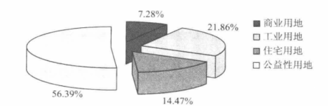


图2　咸阳市商品住宅、商业、工业用地和公益性用地比例图

根据《土地管理法》和《物权法》规定"国家为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地"，从法律条文表面分析，对农地征用的目的性和标准都确定无疑，即为了满足社会公共利益。公共利益是用来作为衡量国家是否滥用征地权的标尺，对其合理而明晰的界定既能防止滥用征地权又是一国征地法治化的重要保证。从图1 和图2 可以看出，2002—2012 年间，公益性项目用地征地面积均大于非公益性项目用地，说明咸阳市近年来征地大多数是用于城市基础设施建设方面，但也有很大一部分是非公共利益需要。

3. 征地补偿概况

咸阳市现行征地补偿方式及标准主要根据2003 年实施的《咸阳市城市规划控制区内建设用地征用土地补偿标准暂行办法》来执行。

第一，土地补偿费标准。按该地被征用前3 年平均年产值计算。征用耕地、挂果园地按年产值6 ~ 10 倍补偿；其他土地按所在区中等耕地前3 年平均年产值的1 ~4倍补偿。土地年产值按菜地2 500 ~3 500元/亩；园地1 500 ~2 500元/亩；水浇地、耕地1 000 ~2 000元/亩确定（该标准今后每3 年进行一次调整公布）。

第二，安置补助费标准。①征地前人均耕地在1 亩以上（含1 亩）的，为该地年产值的4 倍；②人均耕地在5 分以上（含5 分）、1 亩以下（不含1 亩）的，为该地年产值的6 倍；③人均耕地在3 分以上（含3 分）、5 分以下（不含5 分）的，为该地年产值的8 倍；④人均耕地在3 分以下（不含3 分）的，为该地年产值的10 倍。

第三，青苗补偿费标准。已下种的，按当季产值的50% 补偿；正在生长期的，按当季产值的70% 补偿；成熟期的，按当季产值补偿（或者补偿不超过500 ~ 1 500元/亩）；非耕地不予补偿。

第四，地上附着物补偿标准（略）。

第五，征用农村集体土地涉及房屋拆迁的，按《咸阳市城市规划控制区农村房屋拆迁补偿暂行办法》执行。

第六，征用农村集体群众宅基地，土地补偿费（含安置补助费）按中等耕地前3 年平均年产值的3 倍补偿（或每亩补偿6 000元）。

第七，征用乡镇企业使用农民集体土地，先由村、组经济组织与企业解除合同；再由政府按中等耕地前3 年平均年产值的3 倍给村或组补偿。

第八，因征地搬迁涉及村民建房用地，按城市规划统一安排村民住宅用地，不按经营性用地对待。

4. 被征地农民安置方式

咸阳市失地农民就业安置一般有三种形式，即通过政府有组织地向市内的重点工程建设单位输送劳动力、农民协议工、给予劳动力安置费一次性买断补偿。咸阳

市对征地村民均采取了给予劳动力安置费一次性买断补偿的方式，由村民自谋职业。以正阳街道办事处为例，待安置的被征地村民中共有劳动力（不含在校学生）5 280人，就业1 611人，就业率为31%。其中，从事经商的有185人，占3.5%；在城市务工的有670人，占12.7%；市外打工98人，市内做临时工572人；在乡村集体企业务工和从事其他工作的有756人，占14.3%。而赋闲在家的有3 669人，占被征地农民中劳动力总数的69%。2007年，提出对被征地农民的一种安置方式——公寓楼式，并随后在秦都区、渭城区、高新开发区等地实施，创新了传统的征地安置方式，取得了很好的效果。所谓公寓楼安置就是将原来"土地只'转'不征，实行一地一宅安置"改为"统一规划，土地划拨，建设多、高层公寓楼安置小区，房屋可依法上市"的模式对被征地农民进行还房安置。

5. 被征地农民的社会保障体系

2009年咸阳市人民政府根据《陕西省人民政府办公厅转发省劳动和社会保障厅关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作实施意见的通知》（陕政办发〔2007〕8号）精神，结合咸阳市实际，制定《咸阳市被征地农民参加养老保险试行办法》。而各个区又针对自己管辖范围内的特殊性制定具有地域针对性的规范和法规，如2012年渭城区结合区情实际，积极借鉴外地成功经验，制定出台了《咸阳市渭城区人民政府关于做好被征地农民职业介绍、就业培训和社会保障工作的实施意见（试行)》（咸渭政发［2011］34号）。

根据咸阳市制定的相关文件，对征地前或征地后人均耕地在0.3亩以下、18周岁以上的村民纳入养老保险范畴。办理被征地农民养老所需缴纳的资金政府承担40%，农民个人和村集体承担60%，但经过近几年的实际操作，申请办理被征地农民养老保险的人员非常少。

2010年，咸阳市渭城区窑店街道办事处购买社会养老保险的人数达到3 689人，购买其他商业保险人数达到1 957人。2009年，全区农村医疗保险工作在窑店街道办事处开展时，通过区、乡、村民三方出资的形式，为农民提供医疗保障。目前，全乡共有村民24 269人参加了医疗保险，2009年有1 270户共领取医疗保险费83万元。2013年1月，渭城区将农村低保标准由每人每年1 300元提高到2 020元。到目前为止，全区有23个村转为了社区居委会，几万名被征地农民被纳入了城市社会保障体系，全区被征地农民中有4 000多人正在享受城市低保救助。

二、目前咸阳市征地补偿中存在的问题

（一） 征地补偿标准低

1. 相关政策与标准制订滞后导致补偿标准较低

（1）相关政策及标准调整滞后。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》

（国发〔2004〕28 号）是一个“划时代”的纲领性文件，对征地拆迁工作的规定主要有：重耕地保护，严格了耕地的“征用”与“转用”程序；重土地价值，强调同地同价，要求推行“综合区片价”；重农民利益保护，要求从社会保障体系中对被征地农民进行全面统筹安置。咸阳市城区征地拆迁政策调整相对滞后。主要包括：

一是征地补偿至今沿用咸政发〔2003〕9 号文件标准，虽有陕政办发〔2009〕27 号文件对年产值标准调高，但是年产值的确定很大程度背离市场行情，且一纸文件定几年，不分年度公告公示的做法很值得商榷，咸阳市本级一类菜地年产值标准确定为3 300元/亩就是一个很好的例证。目前，补偿方式未变，没有实施同地同价，同一个村组先后征地补偿不一样和同一项目涉及不同村组征地补偿不一样的问题，让农民难以接受。

二是对农民的“失地”界定不明确，集体经济组织成员人均耕地占有量多少为失地没有明确界限规定，秦都城区有些村组人均耕地还有 0.5 亩以上也为满足城市化的需要“农转非”，通过“农转非”追求城市化和传统意义上的农民并不务农使农业人口、农村人口的内涵发生了很大变化，人口流动全面解禁，而相应的权力界定不明。

此外，征地补偿费，一部分分给农民，另一部分是水渠、田埂、道路、河道等公用面积或设施的征地补偿费，由集体经济组织对其予以占有和支配，而作为利益主体的农民却无法决定该部分征地款的使用，在少数没有把征地补偿纳入村级财务公开的地方更是成了一笔糊涂账，很多农民根本不知道这部分钱的去向。其中，乡镇截留征地补偿款，截留额度一般为 5% 左右，有的高达 10%。村集体留存比例过大，有的村实行三七分成或二八分成，也有的个别村全部分给了农民。留在村集体的款项的使用和管理缺乏有效监督。留在村集体的补偿款本应该用于村集体公益性事业建设或发展集体经济。但是有些村干部私自动用补偿款支付村里的日常行政开支，甚至用来发放村干部的工资，更有少数干部依靠职权挥霍被征地农民的保命钱，有的干脆化公为私。

（2）补偿范围窄、标准低。虽然补偿标准根据不同的地域和用途在近年来屡有提高，安置补助费和征地补偿费二者之和可以达到土地产值的 30 倍。以咸阳市小麦旱地亩产 576.88 公斤计，每千克水稻售价 2 元计算，另额外加上政府补贴，一亩水田的年产值最多也就是2 500元，即使按照 30 倍赔付，一亩地的征地费用也仅为75 000元。这样的补偿标准只体现了土地作为劳动生产资料价值的一面，而土地对于农民来说不仅具有承包经营等生产性功能，而且具有非生产性功能。归根结底，土地对于农民而言具有了重要的保障功能、归依功能和社会福利功能。由于农村社会保障体制尚未建立，由于征地而给农民带来的非生产性的损失以及被征土地灭失后所产生的生存环境质量下降等损失的补偿未能体现。因此，现有的补偿范围过窄，

而且没有充分体现农民的生存权利，其补偿标准也相应较低，尤其是近年来，我国经济飞速发展，物价飞涨，被征地老百姓生活也难以保障。

（3）征地补偿的“产值”和“倍数”难以确定。虽然法律规定了征地补偿中产值和倍数的幅度，但没有规定确定的原则，也缺乏对于市场变化的灵动性，人为因素干扰较大，给实际操作带来困难。尤其是临近城区的菜地和经济林地，由于某些作物随着市场的变化，其售价在一两年内会出现很大的变化，此时，仍按照原来采用的前三年平均产值来确定就已经不合适了。在咸阳征地工作中，法定的土地征用的补偿标准及其计算方法往往难以操作，征地后用途和地理位置等因素对征地补偿的影响正在逐步加大。

（4）人均耕地占有量和质量的不同影响征地安置补助的确定。一是存在人均占有耕地很少或很多两种极端情况，使安置补助费的结果不宜被接受。人均耕地多，安置人口少，安置补助费和土地补偿费用也少，农民不同意接受。人均耕地少的集体，特别是位于市区和市郊的农村集体，计算的安置补助费虽然多，但难以维持农民现有生活标准不降低的要求。二是不考虑耕地质量，使确定的安置补助费结果不合理。特别是对一些质量好的土地面积少，而被征用土地相当一部分是质量好的土地的集体，会产生明显的不公平。有的被征地的村民小组对机动公用田隐瞒不报、有的耕地数量是打折的法定面积，其实际面积比法定面积大得多，而计算安置补助费是按法定面积的倍数计算的。例如，咸阳市渭城区有一个村民小组由于逐年征地，按法定面积计算已无耕地了，而村民小组山林多、耕地少，当该组被征山地又被征耕地时，安置费可按人均耕地获得较高的补偿倍数，而山林地、经济园地也随着套用耕地倍数水涨船高的得到安置补偿费。还有的村组弄虚作假，把人均耕地减少以获得较高的安置补偿倍数，这些都不能反映其真实的面目，表面上的合理掩盖着事实上的不合理。

2. 由于多因素导致同一区域内征地补偿标准不同

相邻的两块地或同一区位的两块地，一是因现有用途、产值、征地后用途不同而导致征地补偿费用不同；二是因为属于不同的集体经济组织，人均耕地面积、经营管理水平的不同，也会形成不同的征地补偿费用；三是同一地区由于开发建设带来的经济效益，使后期的征地补偿费高于前期的征地补偿费；四是相邻土地因属于不同行政区而补偿不同。这一现象在咸阳市内两区街道办和乡镇接壤的边界地区最为显著。如咸阳市秦都区某村和西安市三桥交界处耕地补偿费相差 3 万 ~4 万元/亩，房屋补偿多的相差 10 多万元一栋，这就是典型的因行政区划不一致而产生的差别，在当地极易引发安全隐患。

3. 无法体现不同区位和时间差异引起的土地价值差异

以产值作为补偿标准，体现不出区位差异导致的土地价值不同，以咸阳市秦都

区沣东镇为例，根据新公布的陕西省征地统一年产值的区域划分标准，沣东镇和区域内街道同属于一个级别范围内，其征地补偿标准一致，但是实际上，由于城区基础设施建设的先后性，目前两区域的商品房售价已经出现了极大的偏差，如差价在1 000～2 000元/平方米。不仅如此，因为不同的区域，两地的生活成本也逐渐显化，据笔者抽样调查，被征地农民在城区的生活成本约为9 000元/人·年，而在沣东镇郊区的被征地农民生活成本约为5 500元/人·年，因此，同样的补偿标准，却因为不同的区域，导致了补偿之后的差别，体现不出区域因素带来的差别。而且这样的情况并非个案，据调查，发达地区征地市场价格与征地补偿费相差悬殊，如温州市郊区按规定补偿费标准一般每亩 2 万～3 万元，但实际发生的征地价格常常在每亩 60 万～100 万元。

另外，由于社会经济的快速发展，物价上涨，老百姓生活成本增加，而征地补偿标准由于是刚性标准，并不因时间改变和经济发展而迅速做出调整，因为征地前后几年的差别，却会导致被征地农民的生活水平呈现非常大的反差。

（二） 征地成本与出让价格出入较大

征地中存在着巨大的收益反差是我国近年来学术界的共识，但是到目前为止，没有一家机构对这一差额与政府在基础设施投入的比例关系上作过权威的测量，事实上，作为政府部门利益分配和政府各项开支的主要来源，这个差额与基础设施投入的比较今后仍然难以测算出来。据咸阳市国土资源局征地拆迁处资料显示，咸阳市辖两区 2009 年平均每亩地补偿费为 3.23 万元，而每亩地出让金收益达 36.69 万元，其差额为 33.46 万元，这些差额均为当地政府所有。虽然政府在拿到土地收益金后大部分用于城市基础设施建设，但由于缺乏监督机构，对于差额的去向却无法用报表形式向公众公布，而且，正是因为土地征用与出让价格之间存在巨大的利益差，这使得当地政府出于利益目的，在同当地农民或集体进行补偿费的博弈中，尽力压低补偿费，以赚取更多的利润。

（三） 征地范围控制不严格

按照《土地管理法》的规定，只有满足公益性目的的土地，政府才能按照一定的标准进行征用。显然，政府在征地过程中，并没有完全按照法律条文执行，在咸阳市土地征用征收过程中，2002 年至 2012 年非公益性项目的征地面积占到了总征地面积的43.61%，其中商品住宅用地占14.47%，商业用地占7.28%，工业用地占17.18%。非公益性项目的征地在政府出让中采用的是市场经济，而在征地中采用的却是计划经济，不同的价格体系没有体现被征土地真实的价值，完全背离了市场价值的规律。

（四） 征地透明度不高

众所周知，我国许多地方政府热衷于做城市规划和积极调整城市规划，城区面

积越增越大，但是在许多地方，政府部门对于规划却呈保密状态，也就是说，只有政府部门知道城区或者郊区的某块地方将来的用途。事实上，各种公告和听证并没有严格的衡量标准，也缺乏有效的监督方式，以致公告和听证在很多地方仅仅是流于形式，实际效果与国家当初提出此项程序的设想目标相距甚远，直接导致农村集体尤其是农民的参与程度非常有限。被征用的土地在经过基础设施建设并以招、拍、挂等出让方式卖出去后，其中的价差会是惊人的几十倍甚至上百倍。而这样的价格差别也正是今天各个地方因征地产生摩擦的主要原因。

我们在咸阳市秦都区的调查中发现，82%的农民住房安置成本在6万元以上，随着近年来房地产市场的迅猛发展，导致房产价格水涨船高，现在的农民住房安置成本更是达到10万元以上，但73%的农民获得的征地补偿费在20万元以下，很大一部分民众是举债申购安置房。缘于部分地方官员工作不细、开发商利益驱使或者被征地农民补偿期望值过高，三方协调未果而引发的问题往往集中在住房拆迁和安置房的分配过程。

（五） 农民投机现象屡禁不止

征地中，农民的投机现象严重，主要表现在：

第一，乱搭建。据秦都区的调查统计，2008年秦都区范围内乱搭乱建的违法建筑就达3 000多栋，尤其是世纪大道附近，违法建筑屡禁不绝。

第二，乱装修。农民在征地前的突击装修、乱装修现象日益严重，且装修越来越离谱，如沣东镇某项目需拆迁房屋51栋，其中房内用黑胡桃柜装修的面积达25 000平方米，平均达每栋490平方米，出现装修补偿接近房屋主体补偿甚至高出主体房屋几倍的怪现象。

第三，乱调田土。一些农民为了再次征地时又可拿到安置费，私自调整田土。如渭城区某村民小组经前后四次征地，全队的实际耕地面积只有6亩多了，却通过乱调田土，还有73人未转户安置。

第四，抢种、抢栽、抢搭。农民一听说要征地拆迁了就千方百计的抢种、抢栽、抢搭。2008年渭城区在工业园区征地，有一户农民在一亩地里抢栽3 000多株苹果树。

第五，假户口、假分家、假离婚。如秦都区范围内，一项目征地40多亩，其中办理假离婚的就有16对之多。

由于这些现象的存在，导致咸阳市征地成本无形中也在不断提高。

三、征地后农民安置中存在的问题

1. 住房安置成本高

咸阳市目前主要以留地安置为主，但由于目前的留地模式基本都是交由村集体

打理，一般是组建股份制公司或建设农贸市场，村集体代表村民收租，农民在事实上已经不再拥有土地，因此也存在一定的弊端。农民祖祖辈辈靠土地生存，“视土如命”的观念根深蒂固，征地拆迁前，他们一般以种植和房屋租赁为主要生活来源，征地后这一生活来源被彻底打破。生活再无来源，就会陷入困境。据此次调研发现，咸阳市被征地农民有三忧：一是安置费坐吃山空；二是难找工作；三是成为城市居民，生活起居样样增支，今后生活没有保障。正是他们的三忧，不但给征地拆迁带来了巨大阻力，同时也给政府增添了巨大压力，引发诸多社会矛盾。

2. 生产用地安置农民参与程度过低

通过在咸阳市几个安置小区的调研，以及相关资料的查询，发现大部分小区都采用“开发物业，进行租赁”的方式对生产用地进行开发经营，这种安置方式虽然比较保险，但由于征地区域多地处郊区，其收益也较低，被征地农民生活难以改善。此外，调查还发现，有高达52%的被征地农民不知道生产用地安置是什么，另外有44%的被征地农民只是听说过有这样一种安置，但并不清楚到底是怎么回事，被征地农民也因此无法参与盘活生产用地的各种决策。

3. 社会保障覆盖率低

我们在调查中发现，58%的被征地农民无任何社会保障，少数享有保障的被征地农民所享受的社会保险方式也仅限于最低生活保障和农村医疗合作保险。而且社会保障政策法规不健全、不配套必将导致被征地农民边缘化。在调查中，有64%的被征地农民对社保体系很不满意，认为社保体系不健全、覆盖面窄、社会保障力度弱、水平过低。

4. 农民就业素质过低

据统计，咸阳市92%的被征地农民学历在初中以下，难以找到合适的工作岗位，大部分被征地农民自从失去土地后一直赋闲在家；有80%的被征地农民在被征地前是靠务农为生，14%的外出打工，6%的以经商为生。80%的被征地农民队伍中，绝大多数是靠土地为生，没有一技之长，缺乏相应的就业技能，失地之后便失业；有76%的被征地农民没有得到任何培训，没有得到岗位。即使是在得到了培训的被征地农民中，还是有近3/4的人找不到工作。这些充分暴露了当前培训机制所存在的问题。在此次调查中还发现，部分农民在失地后，会在其安置住房周边寻找废弃地，以此种些蔬菜为营生，这也折射出目前很多农民就业技能的欠缺。

5. 失地农民理财经验欠缺

被征地农民理财经验与能力欠缺、对理财产品不了解、欠缺一定的理财环境。据区人社局的抽样调查显示，咸阳市96%的被征地农民理财经验不足或能力欠缺，其中：24%的被征地农民没有任何理财经验；26%的被征地农民选择了银行储蓄；64%的选择购买房屋；只有6%左右的被征地农民选择了投资理财产品。由此可见，

被征地农民更趋于传统的理财方式，近88%的被征地农民对金融理财产品不了解，接近98%的被征地农民对金融理财公司的业务不熟悉。虽然一些投资理财公司已经逐渐意识到被征地农民理财的市场潜力，但总体上看专业公司为被征地农民提供的产品数量很有限。而且，农民本身的固执守旧使得其也难以转换理财思维。

6. 安置区内基础设施水平不高

由于城市管理的缺位和建设规划没有高起点的定位，导致被征地农民新建小区基础设施普遍较差。根据就近安置的原则，农民安置区一般安置在所征土地的附近，但是，政府部门出于对土地利用的偏向，一般会将农民集中安置在一个较为边远的区域内，虽然该区域基本路网已经建设完毕，但是由于基础设施建设并未完全到位，以咸阳市沣东镇靠近钓台镇的农民安置区为例，据笔者调查，区内没有路灯，缺乏供排水系统等，一到晚上就黑灯瞎火，安全隐患很大，此外，由于没有商服网点，也没有公交车过境，居民出行购物都很不方便。虽然该区域地理位置比较优越，安置区的建设也非常漂亮，但是老百姓的居住仍然很不方便。

四、影响咸阳市被征地农民征地补偿、安置的原因分析

（一） 农村集体土地权的缺失

农民土地财产权利的缺失直接导致了农民的失地、失业、贫困、无家可归以及失去社会保障。这一点在全国各城市征地现象中为共性，咸阳市亦然。

1999年1月1日颁布的《中华人民共和国土地管理法》第二条规定“国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”，而农村集体土地所有权的主体，则法律没有作出明确规定。对农村土地相关内容作出规定比较早的法律是，1986年4月12日颁布的《中华人民共和国民法通则》“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。”按有关法律规定，我国农村集体土地使用权分为建设用地使用权、农用土地使用权。除《中华人民共和国土地管理法》中规定“农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权”的以外，其他的农村集体土地使用权并没有登记发证管理。事实上，农村集体土地使用权并没有得到有效的控制和利用。例如，农村早年建造的旧房屋的宅基地的土地使用权没有实行登记发证制度；又如，承包地的土地使用权不明。从现行的法律来看，土地承包经营权似乎不完全等于土地使用权。这就存在这么一个问题，即承包地的土地使用权随所有权留在集体经济组织里，或者土地使用权随土地承包经营权转移到土地承包经营权人。如果土地承包经营权流转了，其土地使用权是否随其流转。可见，

“农村集体”对土地使用的控制实质上是弱化了。既然“农民集体”的土地所有权是处于虚拟状态的，“农村集体”对土地使用权的控制已经弱化，那么农户的土地使用权就应当具有相对的实质性和独立性。土地使用权应该作为独立的财产权，可以创造财富、收获地租。

随着现代产权理论的发展，财产权越来越倾向于被定义为控制权；谁拥有控制权，谁就拥有实质的产权。既然农户合法地拥有土地使用权、承包权和流转权，那么这些法定权利实际上已经取代了“农村集体”的土地所有权，使土地所有权高度弱化，并对集体土地所有权实行了实质性的分割。应该说，农户依法享有的土地承包权、使用权、流转权和收益权事实上已经构成了实质性的土地财产权。但是，农民所拥有的实质性的土地财产权并没有得到尊重和承认，目前在理解农民的土地权利问题上，存在一个流行的误区，以为由于农民个人没有土地的所有权，所以他们就没有土地的财产权。在征地和非法圈地的狂潮中，农民们不仅难以保障自己的土地使用权、占有权，更无法维护自己应有的对土地的处分权和收益权。

因此，由于“农民集体”事实上无法履行土地所有者的法人职能，农户的土地使用权、处分权和收益权又得不到保护，加上政府和各利益集团对农村土地不合理、不公平的征用，导致农民的土地财产权利和经营土地权利不断受到排斥和剥夺，被征地农民问题的产生也因此成为必然。

正是由于产权的不明晰，以及集体土地所有权权能的不完整，导致了集体土地征用时无法通过市场对地价进行修正，只能采用政府定价的模式进行操作，政府低价征收和高价出让土地也成为现在土地征用中最大的弊端所在，虽然“同地同价”已经成为现在评估的一个基本原则，但在集体土地和国有土地属性两重天的前提下，集体土地在入市过程中，仍然无法做到真正的“同地同价”。

我国针对农业用地已经采用了多种评价和评估方法，如农用地分等定级估价、农用地产能核算、征地综合区片地价等等，而且都是针对全国范围内的农业用地进行评价，但是对于集体建设用地，到目前为止，仍然缺乏一套全国通用的地价体系，无法对集体建设用地的入市进行评估，政府定价也不可能以高于或等于市场实际交易的价格进行征收，这也导致了被征地农民的利益流失。

（二） 现行征地政策不合理

1. 现行土地补偿制度与市场经济规则不相适应

我国现行的征地补偿制度是一种纯粹的补偿关系，这在计划经济体制下是合理和适用的，也为农民和社会各界所广泛接受，但在市场经济条件下就显得不尽合理。征地补偿制度实质上已经过时，缺乏可操作性。一些地方不得不在此基础上加以修补，但都没有也不能突破政策大体框架。在我国征地补偿制度规定的补偿标准为前3年被征地块的年均产值，而农产品价格虽连年上涨，但是其上涨幅度在我国物价

体系中却是相对较慢的一类，按法定标准算出来的补偿标准偏低，有时甚至连低廉的法定补偿款也难以及时兑现。

2. 现行土地征用补偿标准的测算办法不够科学合理

我国现行的征地补偿费计算方式为“产值倍数法”，即征用土地补偿费，为该土地被征前3年平均年产值的6~10倍；安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算，每人的补助标准为该土地被征用前3年平均年产值的4~6倍。同时还明确规定，按上述标准支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。咸阳市根据这一条款，也酌情提高了补偿倍数，但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前3年平均年产值的30倍。至于地上附着物和青苗的补偿标准，虽然咸阳市也已经酌情进行了提高，但仍然难以满足被征地农民的要求。

3. 征地补偿分配方式对农民显失公平

目前，国家没有明确的规定，农民无法参与征地补偿费用分配的决策过程，补偿多少、何时补偿、补偿多久，完全由政府和村民委员会确定。从土地收益占有的层次来看，具体分配表现在以下四个层次：

一是中央政府与地方政府共同参与补偿分配。土地出让金为国土资源部征收，30%上缴中央财政，70%留给地方政府，其他各项费税由省级相关的主管部门征收。据外省相关学者调查，政府各种税费一般占项目用地成本的65%以上，而征地补偿安置费只占30%以下。

二是乡镇政府独立参与征地补偿分配。乡镇政府是政府的基层组织，并非农村土地的所有者，但在农村征地补偿分配中，却依据“三级所有，队为基础”的原则，截留了大约5%~8%的征地补偿费。

三是村集体与农民个体之间的分配，比例由村集体确定。

四是农民之间的分配。大部分村按农业户口和农龄分配；有的村在综合考虑农业户口、农龄、口粮、田亩面积等因素后分配。由于各村的分配方式没有统一的标准，导致被征地的基层政府与村（居）委会、农民与政府、村干部与普通农民之间矛盾突出。在整个分配过程中，农民没有参与决策的权利，其经济利益必然受损。

（三） 政府行为的缺失

1. 征地程序公正性无法确认

在我国，行政机关既是征地的决定者，亦是执行者，处于绝对强势地位，我国现行土地立法并没有规定必要的监督机制，也正是由于缺乏必要的监督机制，导致了现行征地程序中存在许多问题，使之无法保证征地行为的公正。

首先是征地报批周期长。按照现行规定，市、县土地行政主管部门组织报批材料是1个月，市级土地行政主管部门审查是5天，省级土地行政主管部门的审查期是

10～15 天，考虑各级政府的审查会签待批准征用转用，一般要 3 个月。批后实施中，市、县在接到征地批准文件后 10 日内进行第一次公告，在公告之日起 45 日内拟订土地补偿安置方案并予以公告。另外，被征地单位及其成员办理补偿登记一般时限为 15 日左右，整个从组织报批到完成征地过程，大体需要近半年的时间。由于时间差和中间过程较长，极易产生腐败现象。

第二是“两公告一登记”程序设置不合理。我国现在的程序是征地依法批准后进行“两公告一登记”，而补偿登记却在征地预公告时就已经按照当时的现状确定下来了，征地批后再进行征地补偿登记、征地补偿安置公告，忽视了农民的知情权，和当前征地工作提倡的“公众参与、充分尊重农民合法权益”的理念背道而驰。在实际操作中，农民没有知情权、参与权，不知道“补什么、补多少、失地后生产生活如何保障”等关系到自身生存与发展的重要问题，而只是在事后进行公告，很容易引发争议，甚至发生群体事件，影响征地工作的正常进行。

第三是征地听证程序不够完善。存在一些问题，比如：规章制度的建设不够完善；公开程度不够高；农民参与不够广泛；监督措施不够到位；听证程序烦琐，周期太长没有起到促进征地行为公开公平的作用。如果建设项目要修改土地利用总体规划，那么在一个项目审批过程中，将就同一内容举行两次听证，而且花费 60 天左右，周期太长，影响了项目的进展。

征地透明度不高还体现在政府的实际操作中，实际上，许多地方在城市建设中，采用的是先征用土地，在基础设施建设完毕后，待周边区域土地升值后才进行出让，土地征收价格与出让价格之间的差别也由此产生，而在这一过程中，被征地农民对此一无所知。这实际上是政府为牟取巨利而采用的暗箱操作，也是对被征地农民知情权的亵渎。纵观目前全国各大城市每年的财政收入的比例构成，不难发现土地财政的现象甚为普遍。

2. 没有健全的征地法律法规作保障

截至目前，我国仍然没有一部具体而完整的《土地征收法》来规范征地过程中各权利主体的权利和义务，对征地的目的、程序、补偿以及征地纠纷的解决等问题缺乏具体的规范。导致征地的随意性很大，补偿安置存在极大的后遗症，征地中引发的责任无人承担，农民往往成为受害者。虽然各个地区根据自己的实际情况，也相应地制定了相关的法规和操作规范，但是仍然不够完善，而在其他发达国家或地区，征地都有一套严格的法律程序，严格保障了被征地农民的权益。

另外，在征地过程中，对于被征地农民，也缺乏相应的法律约束，尤其是对征地前农民的投机行为没有制约条款，实践中无法可依，打击措施不力，为了缓和矛盾，政府往往给予适当补偿，进而更多农民效仿，立法的缺失导致了政府与被征地农民间的不平等博弈，也导致了农民的诸多投机行为。

（四）失地农民的社会保障体系不尽完善

1. 保障范围过窄且层次较低

虽然咸阳市政府现在非常有针对性地就被征地农民的生活、就业以及其他内容的保障进行了规定，但是被征地农民真正能受益的却不多。在调查中被问及被征地农民基本生活保障和被征地农民生活补助费这些社会保障项目时，47.5%的被征地农民没有参加被征地农民基本生活保障，39.2%的被征地农民没有享受被征地农民的生活补助。当农民失去土地时，如果不能同时建立相应的社会保障制度体系，则意味着农民也将同时失去社会保障。

2. 从立法的角度，全国性的法律规定存在缺陷

迄今为止，社会保障体系一直没有全国性的立法从法律上确定下来。就陕西省来说，仅2007年由省政府办公厅发布了《陕西省人民政府办公厅转发省劳动和社会保障厅关于切实做好被征地农民就业培训和社会保障工作实施意见的通知》（陕政办发〔2007〕8号），后2008年咸阳市政府发布了《咸阳市人民政府关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的实施意见》（咸政发〔2008〕25号），确定对被征地农民社会保障规则，但这对于被征地农民的保障还远远不够。在没有全国性统一规定的情况下，各地政府、拆迁方则更愿意采用方便、省事的一次性现金补偿办法。

3. 缺乏制度依据进行再就业指导

有关失地农民的再就业问题，各级政府解决的力度不够，这一方面的保障制度存在缺陷。尽管有些失地农民获得了二次就业的机会，但是从具体就业情况来看，存在以下几点不足：其一，工资水平极低；其二，工作环境恶劣；其三，工作不牢固，流动性大；其四，农民的合法权益保障性低。总体而言，就是失地农民的整体就业水准质量不高，缺乏持续性就业的保障。农民没有土地对其生活带来了严重影响，不少农民由此而成为长期没有工作的人，这种现状对农民下一代的成长也带来了许多负面性影响。

（五）农民本身能力的欠缺

被征地农民由于学历低、缺少技能以及年龄偏大，不可避免地在整个征地过程中成为真正的弱势群体，主要表现在两个方面：

第一，利益表达能力短缺。在土地征用、房屋拆迁、补偿款争议等一系列关系到被征地农民切实利益的各个环节中，相关的政策法规既没有赋予被征地农民必要的谈判地位，也没有设定明确的解决征地争端的法定程序和机构，甚至被征地农民在面对征地所造成的利益侵害时，因为农村土地属于集体所有，被征地农民不具备诉讼主体资格，也难以通过法律诉讼渠道进行维权活动。而且，被征地农民利益表达途径不通畅，因此他们唯一能够借助的往往只有信访渠道。他们的正常利益表达

不断受阻，采用体制外的利益表达就成为被征地农民的必然选择，群体性、对抗性和破坏性表达方式必然时有发生，而且呈明显上升趋势。

第二，经济参与能力短缺、学习能力欠缺。技能与知识是决定就业的基本要素，经济参与能力的核心是就业（包括受雇和自雇方式的就业）竞争力。对于被征地农民而言，长期农业劳动积累的劳动技能因为失去土地而失效，但又不掌握非农业领域需要的知识和技能；长期农业劳动积累也使得农民失去了学习新鲜事物的欲望和能力，取而代之的是一种对新生事物的恐慌，这也是当前被征地农民中存在的普遍问题。据笔者调查，在被征地农民中，76.8%的农民选择从商，但是对于市场缺乏预判等多方面原因，真正能够通过市场经济对自身生活条件进行改善的农民仅占37.1%。而大多数农民在失地后，经常采用的则是整日成群聚赌，既造成了经济方面的损失，也给安置区遗留了隐患。

五、咸阳市征地补偿安置的政策建议

当前，期望在短期内通过修正国家法律法规来完善征地补偿安置的问题，显然是不切实际的，但各个地方仍可以根据自身实际情况，对当地的征地补偿安置政策做进一步的完善。根据本文第四章所述咸阳市目前在征地补偿安置方面存在的问题，笔者参考国内外目前较为先进的补偿安置模式，提出保障咸阳市被征地农民权益的一些建议。

（一） 完善对被征地农民的补偿机制

1. 扩大补偿范围

现行征地补偿范围只包括：土地补偿费、安置补偿费、青苗补偿费和附着物补偿费四部分，没有体现出土地的社会价值和经济价值，也没有真正维护农民的合法权益。保障被征地农民的基本生活必须以土地征用补偿为原则，对土地征用补偿不能仅仅局限于土地的产出、土地的纯收益，还应考虑土地的社会效益、考虑人地比例等社会因素，扩大补偿的范围，具体应增加以下方面：

（1）土地收益，包括土地承包经营权、农林牧渔各业经营收益、租赁收益、土石交易收益等。

（2）转岗、转业费，失地农民重新获得相应的就业机会的成本，包括岗前技能培训费用、提高文化素质的培训费用以及寻找工作的费用。

（3）重新安置补偿，包括搬迁费用及寻找和建造新住宅的费用、子女迁移入学费等。

（4）社会保障补偿，使农民享有与城镇居民同样的基本养老保险、医疗保险以及最低生活保障等。

2. 丰富补偿方式

随着城市化进程的加快，征用的土地和失去土地的农民越来越多，对于公益性经营项目的征地，应该允许农民以土地做股份分红，将部分或全部征地费入股，其收入按股份合作制企业分配办法分配，长期分享土地的增值收益；对于重点能源、交通、水利等基础设施的建设，或者是农村金融、基金信用较好的地区，可以发行土地债券的方式，一方面缓解国家在短期内筹集大量资金的难度，另一方面征地农民可以暂时放弃对应有征地费的消费，获得一定的预期收益；对于工商业用地应按市场化运作，通过租赁方式和留地安置对农民进行补偿，由转让土地的农民向企业收取租赁费，被征地集体和农民也可留出一定数量的土地，由其开发经营，给农民带来长期收益，解决长期保障问题。

3. 健全土地评估方法，提高补偿标准

现有的征地补偿标准是按土地的农业产值来计算的，没有考虑到土地的农业产值目前已严重偏低的事实，结果造成补偿标准偏低。失去土地的农民必然要融入城市社会，完成市民化的过程。因此，补偿安置的标准决不能按照其原来的生产和生活方式来确定，而应按照其市民化后的生产、生活方式来确定，同时还要综合考虑当地的经济发展水平、交通、基础设施水平、土地用途和环境等因素的差异，对农用地进行分等定级，无论何种性质的用地，也无论是以征地的方式实现农地转用还是以流转的方式实现农地转用，都必须付给农民不低于征地补偿标准的费用或市场价格。另外区位条件越好的地方，经济越发达，市民生活消费水平越高，适当提高区位条件好的农地征用补偿标准，也是失地农民重新适应新的生活方式的需要。

（二） 规范征地中的政府行为

1. 建立和完善政府责任机制

一是改革和完善政绩考核机制和标准，避免“形象工程”“政绩工程”的政府征地。二是遵循城镇发展规律和生产布局规律，支持、引导、培育合理的“产业群”。同时，对被征地农民因地制宜地开展多种形式的就业培训，通过社会就业服务中介组织，妥善安置被征地农民，要把农民纳入社会基本保障的范围，解除农民失地的后患，确保绝大多数被征地农民都能找到适合自己的职业。三是合理有效地控制城镇用地规模和速度，使城镇用地规模和速度与当地社会经济发展水平相协调。四是应尽量减少政府主导的投资，支持、培育独立自主的投资主体，建立和完善公平、公正的供地机制，避免为了招商引资而滥用征地权。

2. 完善政府的调控和管理制度

尤其要做到“依法行政”，监督和惩罚成本的支付必不可少。使市场和政府逐渐形成一种合力，才能化解各种土地矛盾，也才能获得最大的发展效益。就城乡结合部土地矛盾而言，在完善土地市场建设的同时，规范国家的土地管理制度，明晰

农地产权边界，强化制度保障、改革征地制度、集体土地流转制度以及土地出让制度等，是解决问题的重中之重。

一是从就业、社保、养老保险、教育等方面进行配套制度完善，从根本上有效地避免私自调田、突击分户、迁户的状况。

二是取消实物分房和购房补助款，提高房屋主体补偿单价。按有效合法的面积计算补偿费，并由各区组织新建安置房，供拆迁户购买。安置房的价格与补偿价接近，有效抑制假离婚、突击分户、“空挂户”等弄虚作假状况。

三是大幅度降低装修设施补偿标准。严格控制“三乱”泛滥，大幅度降低装修的补偿标准，对恶意装修或非实用的装修一律减半或不予补偿。

3. 增强征地透明度

加强基层组织建设，增强农民的法治意识和依法博弈能力，达到征地多赢目的要有公开机制和参与机制作保障，提高农民的组织化程度。政府的决策、实施及其过程要向社会和公众开放，充分听取和吸纳有关利益主体的合理意见，通过农民与地方政府的反复博弈，实现博弈均衡。同时通过博弈过程，也可使农民得到锻炼和培养，提高法治意识，提高自我管理和自我发展能力，减少与政府的盲目对抗，促进自我发展和地方经济的发展，达到双赢的目的。当前，提高征地透明度主要在于对征地工作者各方面行为的规范，笔者认为，应主要从以下三个方面着手：

一是建立征地的制度规范。完善相关征地信息公开的法律，对征地信息公开的义务、范围、程序以及法律责任等做出明确规定，由“保密为原则”变为“公开为原则”。

二是要增强征地工作的责任机制。要加快建设公开、透明和规范的信息体系，建立健全多层次、多角度、多途径的沟通渠道，努力培养和提高全体工作人员的责任感和使命感，促进征地透明工作落到实处。

三是要健全征地透明工作的考核机制和长效机制。要立足当前，着眼长远，以提高全体工作人员道德素质为根本。要加强教育，强化责任，创新体制，健全长效机制，促进征地透明工作落到实处。

（三） 创新对被征地农民的安置方式

1. 建立居住统建集中安置机制

目前咸阳市征地安置的主要手段是留地安置，对被征地农民进行公寓式安置，剩下的安置用地则用于生产，从现阶段的效果情况来看，还是比较理想的，但该种安置方式仍有改进空间，现阶段，应把失去土地的农民安置纳入城市规划，突破传统的自主建房安置模式，对留给农民的安置用地进行统一规划、统一建设，采用高层公寓安置农民。对被征地农民安置小区，统一安装配备水、电、天然气、有线电视、绿化等基础设施，建立了小区物业管理司，对小区清洁卫生、安全保卫等实行

统一管理。

2. 建立被征地农民社会保障基金

应由政府、开发商、被征地农民三方共同出资，设立社会保障基金，以此来提高被征地农民的社会保障总体水平。引入基金管理机制，通过招标的形式，交由专业投资管理人进行基金投资运作，采取投资方式多元化策略降低运营风险，以实现被征地农民社会保障基金的保值增值。在这其中，尤其是应完善被征地农民社会养老保险制度、最低生活保障制度和医疗保障制度。

第一，社会养老制度。主要通过正式和非正式安排两种途径寻找出路。所谓正式途径，即强化执行现有被征地农民社会保障实施办法。非正式途径，即除上述正式途径以外，还应发挥非正规养老保障的重要补充作用，继续加强家庭养老。赡养和孝敬父母是中华民族的传统美德。现在农村青壮年人口城市化和农村家庭小型化的现实，使得家庭养老保障功能较以前有所削弱，但仍然发挥着不可替代的作用。因此应灵活采取多种方式完善被征地农民的养老保险体系。

第二，最低生活保障制度。咸阳市应根据其经济发展水平和地方财政能力，力争做到以下几点：

一要合理界定被征地农民基本生活保障对象。被征地农民基本生活保障对象不是全部被征地农民，而是被征地农民中基本生活无保障人员。享受最低生活保障待遇的，只能是这些生活水平一时或永久地低于或等于国家公布的最低生活水平的人群。二要科学确定最低生活保障线标准。要参照咸阳市城镇最低生活保障标准来保证被征地农民的生活。三要确立资金筹措和管理体制。被征地农民最低生活保障资金仍然坚持由地方财政、乡镇和村民委员会集体经济以及被征地农民共同负担的方式，各级政府要及时调整财政支出结构，增加对低保资金的投入，执行“年度预算、定期拨付、年终决算、结余流转”的运行机制，同时还必须辅之以社会化帮扶的渠道募集资金。

在资金管理上则交由专业投资管理人进行基金投资运作，采取投资方式多元化策略降低运营风险，以实现被征地农民社会保障基金的保值增值。

第三，医疗保险制度。就咸阳市目前情况来看，还不具备把所有被征地农民的医疗保障都纳入社会医疗保险制度的条件，只能从其经济发展水平和财政能力出发，建立多形式、多层次的医疗保障制度，形成政府、集体和个人共同投入、风险共担的机制。

其一，为被征地农民建立相应的社会医疗救助制度。其有效措施是政府与民间相结合，强化多元投入机制，引导社区经济、企业、慈善机构及个人等各方面的捐助，以之充实被征地农民医疗救助基金。要把参加商业保险作为一条重要的选择途径或补充模式，创造条件为被征地农民投保团体大病保险等。

其二，要致力于建立新型合作医疗保障制度。传统合作医疗无论从目标定位到运行、管理、激励机制均有不足之处，而筹资机制不畅更是其不能持久的重要原因之一。农村合作医疗组织并非政府的派出部门或者附属机构，也不是营利性组织，它以保障和满足农民的利益为首要目标。要加快农村合作医疗组织立法，克服传统制度的弊病，充分体现互助共济制度模式的生命力，就应从“合作”和“新型”两个角度入手改革现行农村合作医疗组织。新型农村合作医疗制度是政府引导农民建立的一种以大病统筹为主的合作制度，主要是以农民为主体和依托组成合作组织，并遵守合作组织的基本原则和发展规律。要加强对被征地农民的思想政治工作，引导被征地农民增强共济意识和风险意识，增强合作意识和合作功能。要创新合作医疗运行、监管、激励等机制，针对农村合作医疗的资金筹集、管理和使用，制订科学严密而又便于操作的系列管理制度，加强新型合作医疗组织管理。

其三，探索被征地农民医疗保障工作机制。坚持国家和集体支持的原则，建立国家、集体与个人共同投入、风险共担的机制。可以借鉴城镇职工医疗保险制度的改革模式，建立被征地农民医疗保障体系中的个人账户和集体账户，以家庭为单位建立个人账户，从家庭筹集的医疗基金主要或全部进入该家庭的个人账户，用于本户基本医疗保健开支；以一个乡镇为单位建立集体账户，政府扶持、社会捐赠、集体筹集加上农户筹集的一部分进入集体账户，特别是征地使用单位或企业，应对被征地农户的医疗费用予以负担或分担，主要解决大病风险医疗问题。

第四，健全被征地农民失业保险制度。由于农民文化素质普遍不高，在失去土地以后，其就业问题相当严重，需要社会给予其基本保障。与养老保险相比，失业保险所要缴纳的保险费金额较低，给企业和个人增加的负担不重，能够承受。要把失业保险对象拓展到所有具有劳动能力的失地农民（男16~60岁，女16~50岁）。具体操作如下：当被征地农民未就业时，可从征地调节资金中对其发放最长不超过两年的生活补助费，补助期满后仍未就业并符合当地最低生活保障条件的，让其享受低保政策；就业后按规定参加职工基本养老保险和失业保险，其个人账户储存额按职工基本养老保险的政策规定进行折算；就业后失业的，将其纳入失业保险渠道，达到养老年龄后，即可享受养老年龄线以上的保障待遇。

3. 引入股份合作机制

加大市场化经营，充分利用市场机制配置资源，优化配置生产用地资源。采取“以地入股、招商引资、合作开发、利益分成”的市场化经营路线。运用市场机制，把股份制的机制引入生产用地安置中来，通过村民大会或村民代表大会制定《股份合作社章程》，将全村的土地及集体财产进行评估，量化到人，明确每拥有的股份。依靠村集体经济组织统一招商引资，通过被征地农村集体经济组织与开发商、农村集体经济组织和农户通过合同约定以优先股的方式入股，与用地单位共同开发生产

用地获取收益。

4. 建立就业扶持机制尤其针对青壮年和妇女的就业问题

农村劳动力结构中，妇女和青壮年农民占有相当大的比例，甚至在部分地区，妇女已经成为农村社会劳动力的绝对主体。因此对于“失地”后的农民，特别是其中的农村妇女和青壮年农民，尤其需要扶持和引导。解决被征地农民就业安置问题，关键在于更新就业理念。我国目前在解决被征地农民就业安置上存在两个误区，第一就是政府包揽被征地农民就业方向，第二则在于就业安置资源配置由政府主导。笔者认为，建立市场化模式的被征地农民就业市场，关键在于建立就业扶持机制，增强被征地农民可持续发展能力，其中的主要措施有：建立被征地农民就业服务中心，为被征地农民就业搭建服务平台。由劳动和社会保障部门牵头，建立被征地农民转移就业一站式服务体系，给被征地农民提供政策咨询、进行电脑建档、组织人才劳务集市、指导技能培训、发布用工信息、提供职业介绍、引导劳务输出和跟踪就业状况等全程服务。政府提供一定的费用，实行“订单式”委托培训。另外，还应加强对被征地农民的培训激励政策。被征地农民培训经费实行政府、用人单位和个人共同分担的投入机制。政府要从土地转让增值收益中拨出一定资金，建立被征地农民职业技能培训专项基金，加大对就业和培训工作的资金投入。鼓励用人单位结合单位用工需要开展被征地农民培训，其他培训机构开展被征地农民培训，由政府给予一定的补贴。

（四） 完善农村土地使用权流转机制

1. 完善农村集体建设用地使用权流转机制

完善农村集体建设用地流转机制，不仅可以缩小征地范围，从源头上避免征地引发的一系列问题，还可以充分体现集体土地所有权及使用权权益，切实保障农民的长远利益。完善农村集体建设用地流转机制，要在维护集体所有权益的基础上，通过集体土地使用权的合理流转，实现集体土地资产的充分显化，使农民从土地上可以得到永续收益，从而建立起长期有保障的财产收入机制。其核心理念在于还权于民、还利于民。关键是要改革完善现行的土地法规并尽快抓好基础业务工作，积极构建集体土地市场体系。首先，要适应建立市场经济体制的要求，加快集体土地登记发证进度，理顺集体土地产权关系。土地是农民最大的财产，只有承认农民的土地财产权，明确集体土地的物权性质，还农民以处置土地财产的权利，才能从根本上保障农民的土地权益。其次，要按照市场经济的原则确定农村土地等级，进行地价评估，显化集体土地资产价值。通过确定土地等级和评估地价，建立建设用地和农用地相衔接的地价体系，防止土地流转中地价的随意性，规范土地流转市场，保护农民的利益。第三，推动现有集体建设用地使用权入市流转。实践证明，在市场经济条件下，要更加有效地配置土地资源，必须充分发挥市场机制的作用。国有

土地是这样，集体土地同样是这样。在强化用途管制和严格控制总量的前提下，允许集体建设用地使用权进入有形土地市场进行交易，实行有偿、有限期流转，做到“两种产权，一个市场”统一管理。在农民自愿的前提下，实行以土地使用权入股、租赁、出让、转让等方式，使农民在土地开发中得到长久的收益。第四，正确处理国家、集体和农民之间的利益关系，合理分配集体土地收益。地方人民政府应本着“多予、少取、放活”的原则，确定合理的集体土地收益分配比例，把绝大部分土地增值收益留给农村集体经济组织，切实维护集体土地所有者、使用者的合法权益。集体土地流转收益，应主要用于建立农民社会保障体系，以保护农民的长远利益。

2. 完善农村农用地使用权流转机制

完善农村农用地使用权流转同样可在一定程度上缓解征地补偿安置相关问题，这同时又是值得进一步探索与尝试的新课题。具体而言，可从完善农村土地承包经营权、林权流转和通过土地综合整治中城乡建设用地增减挂钩等途径来实现。笔者在工作实践中曾发现一个有趣的案例，一房地产开发公司在不改变林地所有权和林地用途的前提下，通过有偿租用本用地项目周边农村集体的林地来优化该楼盘周边环境质量，这一举措在提升楼盘整体品味、抬高楼盘售价的同时也实现了该林地的最佳生态保护。由此笔者认为，针对那些不改变土地所有权和用地性质的项目用地，同样可以通过完善农用地使用权流转机制来避免征地补偿安置所带来的一系列问题。近年来，农村土地综合整治渐渐成为新形势下缓解土地资源供需矛盾、加强耕地保护、促进城乡统筹发展的一项创新之举。一方面，在实施农村土地综合整治的过程中，可着力推进村庄整治，切实优化城乡用地结构，形成居住相对集中，产业集聚发展的新农村格局。另一方面，农村土地综合整治可与城乡建设用地增减挂钩相结合，在整治区全面实行城乡建设用地增减挂钩，对项目区原有建设用地整理复垦后形成的建设用地置换指标，在保证农民宅基地、农村基础设施和公共服务设施建设后的富余部分可以调剂到城镇。

［本文作者分别系西北大学公共管理学院科研副院长；长安大学政治与行政学院教授；咸阳市旬邑县太村镇人民政府副科长；咸阳市渭城区人力资源和社会保障局科员］

新型城镇化与公共财政支持[①]

贾 康

我们现在讲的新型城镇化，是以市民化为核心的城镇化。在我国以城镇化作为经济社会成长的引擎和动力源泉的大背景下，我们迫切需要提高城镇化的质量、使城镇化过程更好地与以人为本的科学发展、可持续发展融为一体。这些年我们城镇化发展的速率在提升，但是市民化或者说人的城镇化过程相对滞后，这个相对滞后带来深刻的矛盾。大家都希望乡村人口不断移居城镇的过程是一种和谐的过程，是幸福感提升的过程，但面临的实际制约条件是在这个过程中，中心区的基本公共服务供给跟不上，最典型的就是北上广这样的城市，对于在当地就业的非本地户籍人口，基本公共服务的供给跟不上，实际上是歧视性的。所以，才会有一些“雷人”的观点，比如“就是要把北京的生活费用抬得很高，使其他地方的人不再涌入北京”。可知，北京的公共服务提供能力是明显滞后的。过去 30 多年全国已经形成了两亿多进城长期居住人口，他们面临的问题是自己的家庭怎么在城市常驻，现在这些人当中绝大部分家庭处于分裂状态，80% 左右的夫妻分开生活，而他们的孩子能够跟着父母一起在城市长期居住的只有 1/10，90% 的孩子是“留守儿童”。最近不断听到关于留守儿童揪心的事情，云南一口水塘一次淹死 5 个孩子、贵州一个垃圾箱一个晚上闷死 5 个孩子等诸如此类的事情。即使这些孩子跟着父母在城里定居，他们的入托、入学、医疗、住房等公共服务又都跟不上。现在要把供给迅速提高有没有可能？实话实说还真没有这种可能性。稍微考察一下北上广，就会同意这个判断。有的被称为二线、三线的城市，试图趁着压力不大加快步伐，前几年石家庄说只要到我这个城市住半年的人就可以给户籍，后来招架不住只好停住。在城镇化弥合二元结构过程中释放巨大需求的条件下，我国的增长潜力巨大，对于林毅夫教授说的“8%”的长期增长潜力，我同意，但是潜力要变成现实，需要一系列的前提条件，最关键的就是要在基本公共服务均等化方面形成有效的可持续的机制，使这个潜力释放的过程相对平稳地展开。另外一个前提条件就是实现改革的突破、攻坚

① 本文系作者在“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第 77 次中国改革国际论坛上的演讲，2013 年 4 月 27 日，海口。

克难，实质性地推进配套改革。这是十八大之后我们正在密切跟踪、关注有关决策信息的非常重要的方面。

回到城镇化的视角，要实现城乡统筹发展，以新型城镇化来配合中国现代化、“中国梦”目标实现的历史进程，在公共财政方面，需要以一元化的公共财政作为有力的支持后盾。这至少有四个方面：第一，要形成全口径预算概念下的公共资源配置全景图，进而优化公共财政收支结构。要把所有政府财力纳入一个全口径预算里面，尽可能合理配置公共资源提高综合绩效。这个公共资源在财政分配上，与整个社会资源优化配置紧密联系。在公共财政全口径预算框架里，不再存在预算外资金的概念了，在一个预算体系之内形成相对独立而互相衔接的公共收支预算、国有资本预算、基金预算和社会保障预算四个组成部分。这是公共财政一元化支持新型城镇化的框架，看上去是一个技术问题，却带有实质性改革的性质，是触及既得利益格局的制度建设。全口径预算给决策部门、给所有要加入决策过程的主体——人大、政协和社会公众，提供了一个财力信息的全景图，有了全景图，才能实现社会公众的知情权、质询权、建议权和监督权，直至民主理财、依法理财的决策权。

第二，要有非歧视性的城乡基本公共服务体制和运行机制。基本公共服务供给要按均等化的方向演变，比如说现在有户籍的和无户籍的人口，明显不是一个国民待遇。农民工概念其实是一个荒唐的概念，他们已经在城里就业，但是因为户籍不在城市还在农村，就成了“农民工”。所以，这方面公共财政别无选择，必须渐进地以一系列运行机制的改进，来走向非歧视性的公共服务供给。这个过程是长期的，我估计要先从难度比较小的区域开始，最后到大城市，最后完全取消歧视性的两种户籍制度。难度最大的北上广恐怕要在最后的阶段，在条件配套下实现。

第三，与区域发展战略、土地制度、不动产制度改革等协调配合。从财政角度考虑支持新型城镇化，政府必须发挥顶层规划功能，从而引出的主体功能区规划功能，必须协调区域之间发展空间的各种复杂矛盾关系等。土地制度、不动产制度的改革至关重要。不动产作为关键的最稀缺的城镇化过程中间的生产要素和民生要素，它的流动、交易、财产保护、财产登记、相关税收制度等制度建设，应该放在一个通盘合理的配套方案里面去考虑，财政必须支持这样的配套改革。

最后，要积极引入公私合作伙伴关系，建设新型城镇化过程中间有效的筹资、引资放大机制和管理增效机制。单靠政府的资金支持城镇化有很大难度，有人测算今后几十年需要60万亿元以上的投入，缺口一望而知。但是，通过运用公私合作伙伴关系使已经壮大起来的民间资本、社会资金进入城镇化过程、形成合力，筹资的难题就有望得到相对顺利的解决，而且相关的管理水平和绩效水平也有望得到比较明显的提高。

［作者系国家财政部财政科学研究所所长］

人口城镇化与财政体制改革[①]

刘尚希

首先，要理解人口城镇化。人口城镇化的实质是农民变市民，这是一个常识。农民怎么变市民？我们要对照国情来理解，这不仅是一个概念，更是一个实际的过程，这个过程非常复杂。举例来说，像社会身份的变化，这就涉及户籍制度，但对农民而言，不仅仅是户籍制度转变的问题。农民原来是属于集体经济的一个成员，变成市民以后成为一个社会的成员，他的社会权利也会相应发生变化。过去讲农民变市民，可能仅仅是从一个抽象概念理解比较多。农民是集体经济组织的一员，过去农民公社叫社员，从集体经济组织里游离出来到城市后，就是一个完全的社会人，变成社会成员，在集体经济组织中他所拥有的权利和进城以后拥有的权利实际上是有区别的。再从职业来说，农民过去是种地的，在农业产业就业，要变为市民就是在非农产业就业。对农民来说，他需要新的劳动技能，他原来从事农业生产的那些技能用不上，他需要非农产业的技能。当然对于新时代农民工，并不存在原来种地后来不种地的问题，但是他同样需要新的劳动技能。从宏观上看，需要给这些变为市民的农民提供非农的就业岗位，这些问题不是农民个人能解决的。再以居住来说，农民原本是分散居住，进城变为市民就需要集中居住，从农民个人而言就要考虑住房，需要新的居住条件，还需要供水、供暖、供气、垃圾处理等，这跟以前农民居住的方式完全不同。此外，还有子女教育、医疗卫生等公共服务的提供，这些问题在农村几乎是谈不上的。社会保障方面，更重要的是农民变为市民后的社会参与与社会融合。最终的一个标志，农民是不是真的变成市民，不仅是把户口改变，而是看是否深刻地融入市民生活中。如果还是“两张皮”，本地人与外地人格格不入，就会出现严重的社会问题。所以说，农民变市民并不是一个简单的事，恐怕也不是一代人的事情，过去讲要变成一个贵族需要三代，农民变为市民恐怕也需要这么长的一个时间。从这个意义上讲，城镇化只能是一步一步往前推进。

第二个问题，农民变市民过程的不确定性及其引发的公共风险。农民变市民，

① 本文系作者在“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛上的演讲，2013年4月27日，海口。

实际上是一个质变，并不仅仅是一个物理空间上、地理空间上的变化，这个变化非常复杂，充满不确定性，实际上大家都已经感受到这些不确定性。一个是就业上的不稳定。50%进城的农民找工作都是靠自己或者靠老乡，很少通过职业中介去找工作。因而，就业是不稳定的，从而收入也不稳定、消费不稳定，是一种漂着的状态、不安定的状态，安家很难。因为安家需要买房子或租房子，或需要保障房，这些对农民工来说都是很难的事情。就学、就医也很难，孩子上学也许要交赞助费，甚至要找各种关系，这种情况下子女的教育就变成一个非常困难的事情，对农民来说成本很高。就医同样困难，对于农民而言有新农合保险，进城后能否转移到城里，还是未知数。参与社保也很难，因为这需要签订合同，而进城的农民工大多数没有劳动合同，更不要说五险一金，这些对农民工来说实际上都是处于一种不确定的状态。尽管有2.6亿农民在城里工作和生活，但是他们的工作和生活都是高度的不确定，没有安全感和安定感，所以都变得非常艰难。

这些从微观、个体角度所看到的不确定性会演变成什么呢？那就是宏观上的公共风险。第一个公共风险就是农民工全体收入增长缓慢，因为他的工作不稳定，收入不可能快速增长，这样就很容易产生新的城镇内部的二元化，原有的城乡二元化就会复制到城市内部，形成两个不同的群体，本地人和外地人。第二个公共风险是导致扩大内需受阻。2.6亿农民工不是一个小的群体，以后还会增加，如果他们的收入没有稳定性，那他们的消费也会处于不稳定状态，低收入带来低消费水平，从而消费结构难以升级，对扩大内需产生不利的影响。第三个公共风险就是宏观经济效率难以提升，劳动力流动性过大，从而其自身素质难以提高，很难变成一个熟练的劳动力或技术工人。对企业来说，劳动力流动性大，致使企业招工成本很高，企业的发展也很难有一个稳定的预期。现在的“民工荒”就制约了一些企业的发展，更别提产业升级了。此外，本地人与外地人之间的融合比较困难，需要相当长的时间，这样社会冲突就会增加，即社会领域的公共风险。这些问题导致经济领域和社会领域都产生风险，继而辐射到各个层面。

财政体制改革是化解这些公共风险的必要的宏观条件。第一，财政是降低不确定性和防范公共风险的基本手段，要解决上述公共风险问题离不开财政。第二，社会人口的流动实际上需要公共服务提供方式发生一个大的转变，也就是要“让公共服务跟着人走”。我们过去的公共服务是“让人去找公共服务”，现在需要“让公共服务跟人走”，人到哪儿公共服务到哪儿，不能说公共服务在农村而人在城里，这样人与公共服务就脱节了。第三，意味着各级政府的责任尤其是财政责任要做一个重新调整，事权、财权要做一个重新组合。各级政府的财政责任需要分配，城市政府的责任加大了，农村政府的责任跟以前也不同了。第四，财政体制改革的要点是建立辖区财政责任制度，如果没有辖区责任，各级财政都强调本级财政责任，这些

事情都会一层一层往下推，农民就没有办法变成市民，因为财政上无法承受，财力和事权不匹配，没法去做，所以建立辖区财政责任是前景。事权要重新划分，有些事权要上移，有些上移到中央，有些上移到市。像基本养老应该由中央负责比较好，像农民的新型农村合作医疗至少要上移到市，这样便于农民在本省范围内进城。财权的划分，过去财权以常住人口为依据，现在要重新界定，基本公共服务均等化也要重新定义。我们过去讲的基本公共服务均等化是一个地域的概念，都是按照户籍人口的静态人口分布来考虑，但是现在要从人的角度来考虑，尤其要从全体角度，要重新定义基本公共服务均等化的问题，不能按照地域、空间这么一个静态的概念去搞。再就是转移支付的依据要调整，过去是按户籍人口，现在必须要按常住人口，这是一个很大的变化，这给财政体制改革带来了严峻的挑战。

［作者系国家财政部财政科学研究所副所长］

新型城镇化与财税体制改革[①]

曹远征

任何一个体制的设计和改革是要形成对经济发展的一个支撑，由于经济发展阶段的变化，那么制度也应该相应发生变化。从这个意义上来讲，这个时候的改革是必然的。关于财税体制改革，我想讨论三个问题，我们现在形成了什么样的财税体制；城镇化的财政体制是什么样的财政体制；未来我们可能会采取的改革方向。

我们现在的财税体制是1994年1月1日形成的。1978年前，中国是完全的中央计划经济，财政主导一切。改革开放以后，由于对国有企业的放权让利和利润留成，财政收入大幅度下降。1984年开始推进利改税、地方财政分灶吃饭、中央和地方财政分权，但由于国有企业效益不好，导致整个中央财政收入下降，无论整体财政收入和中央财政占整个财政收入的比重都下降到非常低，于是1994年的税收体制改革提出两个目标：一是提高财政收入占国民经济的比重；二是提高中央财政收入占总体财政收入的比重。这样一个过程中，为了提高财政收入，对税制进行了改革，同时对中央地方的财力进行了划分，这就是“分税制”，形成了两个体系，一个国税，一个地税。营业税是地方税种，增值税由中央收取，然后地方按比例分成。应该说，这个财税体制对后来的经济发展是起到了支撑作用。如果用当年改革的目标即“两个比重”来衡量，今天已经远远完成任务，财政收入的增长已经大大超过GDP的增长速度，中央财力已经占大头，在整个财政收入中占70%，地方占30%左右。与此同时，中央政府支出占比为30%左右，地方政府支出占比70%，于是中央对地方有了转移支付。

分税制在过去有经济支撑作用，但也带来了明显的问题，由于中央和地方的支出责任没有分清，地方政府在一般预算收入不足的条件下为了完成它的支出责任不得不增加收入，也就导致了今天的土地财政，土地财政成为地方补充财政收入的重要手段。现在我们的预算体制包括一般性财政预算即税收预算，基金预算主要是土地出让金和税外收入、国有企业和国有资本预算以及社会保障预算四块。这种体制

① 本文系作者在“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛上的演讲，2013年4月28日，海口。

走下去会有几个问题：第一，因为财政收入增长速度非常快甚至超过GDP，导致宏观税负比较重，企业特别是在金融危机的情况下压力比较大；第二，这种税制下中央占财政收入的大头，地方不得不形成多种收入来源；第三，中央和地方的事权没有说清楚，因此支出责任也没说清楚。这三点，成为新一轮改革的起点。

第二个问题，大家提出一个概念，城镇化很可能就是公共服务均等化。市场不能提供均等化的公共服务，政府要弥补，要先从财政上有所安排。中国经济经过30多年的发展，现在进入新的时期，从理论上描述，要从过去的投资和出口推动型转变为更多地依靠内需和消费。公共服务的均等化和城镇化是通过不断的扩大就业和创业机会，使更多的居民进入城市，在这样的一个过程中使他们的收入有持续的增长，从而实现扩大内需。所以，公共服务均等化是为城镇化创造条件的。这要求财政体制从过去生产型的主要鼓励投资的转向对鼓励消费、转向满足社会平等的诉求。相应的，财政支出方向和支出结构应该发生变化。我们看到“十二五”规划以及十八大都提出民生支出要成为最大支出。同时，财政收入体制也在发生变化，从2012年开始为了支持经济的发展特别支持服务业发展，推出了营改增试点，局部试点使税负减了400多亿元，预计今年全面推出，税负会下降数千亿元。上海的服务业比重很高，营改增促进了服务业的发展，带来的结果是宏观政策没有很大的变化但就业在增长，特别是服务业的就业在增长，这样的改革带来更多的创业和就业。但是，也出现了一个问题，即地方财政收入下降。要解决这个问题，现在有两种不同的观点：是继续沿着传统体制从体内损失体内补重新扩大土地财政，还是设立一个新的税收制度。现在人们越来越希望建立一个新的税收制度。回顾分税制改革，新一轮改革应当从明确中央与地方的支出责任入手，重新理顺中央和地方的支出关系，在此基础上解决地方财力问题。从收入看，一般性预算收入大头是在中央，所以一些支出责任应该上划，比如说公共服务均等化，这是对全体国民的事情，不能说区域不同享受待遇就不同，从而减低地方政府的支付责任，相应也减低了地方政府的收入压力。在支出责任清楚的基础上，财力也应该相匹配，在地方财力下降的情况下，是不是要考虑除了中央加大转移支付，很重要的是地方税种的设立。我们考察世界各国的税种设立，无外乎是三种税种，第一种是财产税；第二种是消费税；第三种流转税，但只能是中央政府收取。

在支出方面，十八大特别提出要重新界定政府与市场关系，最重要的一条是政府更多地关注民生社会的发展，而更少的去干预经济。未来，财政支出中的民生支出要增加，国有资本支出要减少。最重要的是要统筹四套预算。我国面临人口老龄化的挑战，未来最大的一项支出压力就是养老保障支出，但是政府是有钱的，比如，把国有资产的股权划进养老支出，将是合理有效的举措。

在推进新型城镇化过程中，财税体制改革的启动不仅仅关系经济体制改革，还

是社会体制改革和政治体制改革的启动。财税体制改革要求界定中央和地方政府的关系，要求建立法治政府、责任政府，要求预算要透明化，由此约束政府的行为，从而为中国走向法治社会，走向责任政府奠定基础。由此，财政体制的改革具有深远影响。从这个意义上来讲，适应城镇化的趋势，适时提出财税体制改革，是下一步改革的关键。

[作者系中国银行首席经济学家]

新型城镇化依托城镇金融

陈有安

中国城市化率从1978年的17.92%到2012年的52.57%，平均以每年1%的速度递增。在我国，城镇化率每增加一个百分点就意味着有超过1 000万的农村人口进城，快速的城镇化已成为中国发展的重要标志。党的十八大明确提出，我国要走新型城镇化的道路，这既是中国特色社会主义的重大战略之一，也是我国未来最大的发展红利与增长引擎。然而城镇化的建设是一个渐进和长期的过程，无论是涉及城镇化建设中的基础设施建设、公共服务的扩大、城市运行配套功能的实现，还是区域经济发展，以及农村劳动力向城市转移等环节是一个“因地而异”、需要整体把握的系统工程。但很遗憾的是各地城镇发展“同质化”。中国有那么多官员，有那么多搞建筑设计规划的，还有建设部，但至今没有人为全国31个省、市、区，660多个地级市，2 850个县提供不同的建筑式样。我们不能按地理区位、温度、日照、湿度、海拔、地势设计出数百、数千种造型不同供农民选择的建筑式样吗？设计方案把握的要点有：①环保节能（垃圾处理）；②上下水（污水）；③煤气；④通讯及电视；⑤建筑使用比；⑥艺术造型及装修标准，等等。令人不解的是农民随意建，没有专业部门去指导，乱搭乱建。如果有建筑式样，农民可在全国统一推荐的住宅设计方案中自由选择。中央政府和地方各级政府（省、市、县）给予不同的政策补贴。这样建起来的房子，再过50年、100年、200年可能会成为中国分布在美丽乡村的文物。几百年后，人们会对今天的历史创造者给出一个评价，就像我们今天对几百年前留存的建筑文物赞叹一样。同样，全国对于城镇化过程中急需的资金来源，也是集中于财政、信贷、城投债等“同质”的传统融资模式。其实，随着金融深化，我们更应该创新出适合未来新型城镇化发展需求的城镇金融机制。

据国家开发银行规划局测算，未来3年我国城镇化投融资资金需求量达25万亿元，城镇化建设资金缺口约为11.7万亿元。仅靠政府资金和银行信贷的投融资模式已经遇到瓶颈。以城镇公用设施建设固定资产投资为例，2011年政府财政拨款占35%，银行信贷占30%，自筹资金占26%，债券融资比例不到1%。但随着上一轮经济刺激过程中的政府融资平台贷款进入偿还高峰期，财政偿还压力较大。据推算，

9.3 万亿地方融资平台贷中共有 3.49 万亿元贷款将在未来 3 年内到期，占全部平台贷款余额的 37.5%。另一方面，经济增速的下滑和房地产市场调控的延续将制约地方政府财政收入。2012 年，我国土地出让收入下降 14%，土地出让收入的减少令地方财政压力凸显，地方财政收入增速已从 2011 年的 29.4% 下降到 2012 年的 16.2%。据国家开发银行规划局测算，2013 年至 2015 年，财政资金仅能支持当年城镇化新增投资的 1/5 左右。这就要求我们突破传统的金融机制，为我国新型城镇化发展寻求新的资金渠道，创新出新的城镇金融机制。其中，金融产品的多样化和多层次的资本市场发展就顺应了这一要求。

新型城镇化离不开产业的转型升级，而多层次的资本市场和金融产品的多样化是实现产业转型升级的重要推动力量。资本市场具有风险共担、利益共享的特点，同时，资本市场不仅对转型企业提供融资支持和企业并购支持，而且还具有对转型企业起着市场筛选的作用，这些功能使其成为金融体系中最不可替代的优势。过去 30 年全球最重要的四大新兴产业——计算机、通信、互联网和生物制药，都是通过资本市场推动和成长起来的。美国资本市场与高科技的紧密结合，支撑了其科技的持续领先，平板电脑、社交网络、大数据等新兴产业，令美国继续领先于全球。

国际城镇化经验表明，中小企业往往是推动城镇经济增长与吸纳农村剩余劳动力的重要力量。统计数据显示，我国中小微企业数量已占全国企业的 98% 以上，占全国新产品的 75%、发明专利的 65%、国内生产总值的 60% 和税收的 50%，对我国新增就业岗位贡献率达到 85%。然而，改革开放特别是 20 世纪 90 年代以来，中小企业特别是小微企业的融资难问题一直都没有得到有效解决。中国民营企业发展报告显示，我国中小企业初始资金的比例达 90.5%；在成长过程中，自筹资金约占 30%，资本盈余约占 27%，银行借贷约占 15%，企业间贸易信贷约占 8%。由此可见，我国中小企业融资多为内部融资，外部融资比例不高且资金来源单一，因此，金融系统如何支持我国城镇中小企业发展已成为我国当前经济转型发展的现实问题。由于受制于资金瓶颈，不少企业无奈选择超过银行基准利率 10 倍以上的民间借贷成本，但这种为渡过资金难关而被迫进行高利贷的融资，对于一些中小微企业而言无疑是饮鸩止渴，很大程度上阻碍了经济的可持续发展。要解决这个难题，银行需要优化信贷结构、创新金融产品，但由于中小微企业所具有的不确定性和轻资产等特点，银行对其有着天生的恐惧感。相比而言，资本市场对促进中小微企业的发展有着天然的优势。资本市场对风险的承担能力更高，更适合为中小民营企业融资。通过多层次资本市场的发展，形成各种形式的创投基金、风险投资、股权基金等风险偏好型资金，为中小企业提供丰富的融资产品，同时通过场外交易市场、区域性股权转让市场的发展，又可为其股权流转提供丰富渠道。显然，这会在很大程度上减轻中小微企业的负担。

农业现代化也是新型城镇化建设中的重要环节。目前，我国整个农业生产高度分散，劳动生产率提高缓慢。农业现代化的特征是集约化，而集约化意味着需要大量的资本投入。国际经验表明，现代农业的规模化生产，包括产品的储存、运输、加工等诸多环节，都需要依托于多层次的资本市场。例如美国农业生产中，39% ~ 50%的融资来自农业合作社的权益融资，剩下的通过负债融资得到满足，而负债融资中64%是从政策性的专门银行机构中得到，只有9%从商业银行贷款中获得，21%通过合作社发行债券筹集，剩下6%来源于内源性债务融资，以及税收优惠产生的收入少纳税部分的现金流入。目前，我国农村的生产资金中，农民自筹资金占20.9%，政补贴占8.9%，剩下的需要依靠负债融资，但农村信贷需求的满足率却不到50%，主要的信贷资金都来自农村信用社。农村信用社对农业资金供给的垄断程度较高。截至2012年底，我国共有农村信用社机构1 927家，营业网点数49 034个；其他类型的涉农金融机构数量及规模加总起来仅占农村信用社的一半左右。农村金融体系的不健全会制约农业现代化的步伐，假如我们增加农村金融市场竞争主体和通过多层次的资本市场建设为农业现代化提供融资支持，必然会帮助农业企业做大做强和加速农业现代化的进程。

在实现市民化的过程中，除了需要城镇现代工业与服务业吸纳从农业转移出来的剩余劳动力外，农民市民化也意味着失去土地的保障，从此需要依靠社会保障体系来养老。根据经合组织统计，2010年各国养老基金资产占GDP的比例，澳大利亚、英国是90%左右，韩国是33%，哥伦比亚是19%，而我国才7%。即便加上居民用于养老支出的那部分银行存款，我国养老资金的绝对数量仍显不足，以企业年金和商业养老保险为主的补充养老金发展明显滞后。在很多国家，补充养老金都占据了个人养老金中的绝大部分。以美国为例，基本养老金资产与补充养老金资产的比例约为1:9，而我国的这一比例为8:2，与美国相比基本呈倒挂格局。补充养老保险作为市场化的产物，其发展离不开金融市场改革的深化，需要因地而异的差异化城镇金融系统。在很多发达国家，养老金的投资范围涵盖十几个甚至更多个不同市场，投资范围不仅包括股票、债券、存款、固定收益产品等传统投资领域，还包括对冲基金、私募股权、大宗商品等另类资产投资。因此，要满足农民市民化后的保障需求，需要大力发展金融产品的多样化和多层次的资本市场，以市场化的方式实现保值增值，为城镇居民的生活提供可靠保障。

注重质量的新型城镇化建设需要强调生态文明建设和可持续发展。中国是个人口大国，也是最大的资源消耗国之一。这几年快速的工业化所付出的环境代价十分严重。以水资源为例，中国有2/3城市出现水资源的短缺问题，同时1/10的城市严重缺水。由于生态文明建设的紧迫性、长期性、艰巨性和很强的外部性，资金短缺仍然是我国生态文明建设面临的主要瓶颈。以生态保护区建设为例，我国每平方公

里自然保护区的保护投入仅为337～718元，而发展中国家平均水平为997元，发达国家更是高达13 068元。美国每年用于保护区的资金约占当年GDP的0.02%，而中国只有0.002%。由于市场资金具有逐利性，现有的金融环境下，生态建设投入的资金主要还是由政府财政承担。要想生态环境维护得到保障，则必须要有可持续的庞大资金来源。这就要求创新生态文明建设的投融资体制机制，除充分发挥政府的投入诱导和有效的机制与政策外，更需要大力发展"因地制宜"的投融资机制。鼓励金融机构开发与生态建设和环境保护多种功能相适应的金融产品，支持具有比较优势和竞争优势的生态环保企业进行股份制改造并推荐上市，并探索通过发行生态环保债券，以及对债券收益的免税政策，为生态文明建设提供多种融资渠道。

新型城镇化有别于传统的城市化发展模式，同时，我国国土面积大、各地发展水平、自然禀赋和金融生态环境差异很大，这就要求各地"因地制宜"地探索出适合当地新型城镇化发展的城镇金融机制。近期，李克强总理强调要加快利率市场化和建立多层次的资本市场，就是要尽快深化金融市场改革以提升服务实体经济的能力。"十二五"头两年，债券融资比重由7.9%升至14.3%，但A股融资比重却由4.1%降至1.6%，其他层次的资本市场还在建设之中，城镇化发展的主要融资模式还是依赖财政投入、银行信贷。总体而言，满足新型城镇化需求的城镇金融机制并没有有效建立，期待进一步深化发展。

[作者系中国银河金融控股有限责任公司董事长]

加快城镇化　推动经济持续增长

——江苏的城镇化新模式

万解秋　刘　亮

金融危机以来，以出口加工业为主导的发展模式收到了极大的挑战，产业发展迫切需要从低端的加工制造向高端的设计研发制造转型，市场则是急需从依赖外需向扩大内需转化。江苏地处长三角地区加工出口产业的密集区，对于外资和国际市场的依赖程度最高，今天产业转型面临的压力也更大。

城市化的实质是经济的发展和空间结构的转化，它一方面可带来人口和劳动力的集聚，产业的集约发展和升级转型；另一方面，城市化的集聚效应可以极大地提升产业的资源使用效率、空间结构效率、市场运行效率和环境承载效率。新型的城市化进程要求解决资源的合理配置并以此产生更高的经济效率，这一点在江苏以及长三角地区的工业化城市化过程中解决了，但产业的合理升级转型、人口的集聚、市场的合理化发展、环境控制等却受制于原来的体制政策因素，没有产生应有的效应。这些问题成为今天工业化和新兴城市化发展的严重制约。

今天，新兴的城市化进程进入了一个新的阶段，就是城镇化的发展问题，城镇化既是城市化的延伸，又是今天经济发展中的一个特别阶段。它被赋予解决今天面临的产业升级转型、资源环境合理配置，形成新的内需市场的重要战略功能，但城镇化能否带来这些效应，有很多不确定性，同时也可能产生很多负面的效应。

一、城镇化与推动投资持续增长关系

对于今天的城镇化来说，就是江苏近 30 年城市化进程的延续，这可以形成一个新的经济增长点和投资的扩张点，也可以解决在过去城市化进程中遗留下的一系列问题，如工业分散布局、人口的非城镇化、基础设施不足、环境失控等。

江苏的城市化率在过去的 30 多年发展中已经达到了 60% 以上，其中长三角地区核心地区南京、苏州、无锡等地区城市化率已经达到 70% 以上。这些大中型城市在近 15 年的发展中人口、建成区、产出规模普遍扩大了一倍以上，与纯粹的中心城

市如上海相比，也只差10%左右。这种城市化进程也必然地带动了产出结构和投资方式的变动。

经济学已经发现，城市化和工业化的发展是联系在一起的，其核心就是城市开发、招商引资、人口集聚、新产业扩展，这种开发模式带来了大规模的投资、资本与技术引进、加工业的集聚和经济的增长。但现在这种模式遇到了国际市场下滑、国内加工业工资成本上升、环境能源制约强化等障碍，要维持投资与增长，必须改变这一发展模式。

现在对于经济增长的拉动，主要着眼于产业的转型升级和增加内需两项，从短期看，要维持经济的增长率，一要靠拉动内需，增加内需的比重；二要维持较大的投资增长率，大致需维持在年增长率20%以上，才能保持总需求的稳定，实现7%以上的增长率。而目前拉动内需增长和推动投资扩张，有很多渠道，但近期内推进我国的城镇化建设被认为是一个最重要和有效率的途径。原因大致可以归结为以下两个方面：

一是通过城镇化加大基础设施建设投资。目前我国经济增长中的贡献率大致有40%依靠投资，其中大部分是国家的公共基础设施投资，在出口下滑和内需增长缓慢的情况下，投资的规模要维持不降才能稳定增长率。苏州及长三角地区城市化率已达70%以上，公共基础设施的投资规模一方面要推进城市空间结构的优化和环境生态的改善，另一方面结合农村城市化和现代化发展，通过城镇化建设扩大投资，可以获得投资增长和城市化发展改善的双重效果。从苏州的情况来说，城市化发展已有较高基础，城镇化发展应着眼进一步提高城市化率，规划扩大现有城镇规模，人口，优化结构布局，调整人口和工业的结构布局，提高土地使用效率，使产业布局和结构获得升级。

对现有中小城市和已经规划建设中的乡镇，应该从人口集聚比率和工业化发展以及土地资源合理配置方面考虑进行规划建设，从城市化率的目标出发，实施规划建设，按苏州的实际情况，按85% ~90%的城市化率考虑，再考虑现有中小城市的扩张和吸收比率，确定城镇化扩张的规模，如按60%的人口城镇化比率，就可确定城镇的扩张规模以及相关基础设施投资的需求量，再考虑财政的支出能力和政府的投融资规模控制水平，可以决定基础设施投资的年增长率，如控制在在15% ~20%的增长率水平上。

二是推进中小企业的投资发展。城镇化可带动一部分的基础设施投资，如交通、能源、房地产、公共设施等，同时可以推进民营经济的投资和中小企业的发展，在加工业和服务业领域，吸收民间投资和中小企业进入，可以起到增加投资总量，和填补外资进入放缓的作用。

目前民营经济和中小企业大致上是同类形态的，在加工出口业和服务业领域发

展较快，产出比重达到50%以上，在目前的城市产业布局和开发区主导条件下，民营的中小企业还是处于非主导地位，面对技术进步和产业转型升级的任务，还需依靠外资和国有企业的核心作用。但在城镇化扩展中，应当着力开放市场，提供公平竞争的投资条件，鼓励民营中小企业在加工业和服务业、城镇房地产开发等领域发展。

通过城镇化推动投资和产业转型，不仅是全国性的政策，对于江苏这样的城市化较为发达的地区也有积极意义。具体表现为城镇化扩大了城市和乡镇的规划空间，吸收民间投资，集聚人口和增加内需市场。政策上应积极吸收城镇化扩大的推动效应，可以弥补原有投资的不足，增加新的投资来源。在以往的10多年时间里，城镇化率大致上升了20%，每年约上升1%左右，城市人口吸收量达到了1 500万左右。与此同时，投资的增长也十分明显。每年的新增投资在25%以上，其中城市化的固定资产投资比重在总投资量中占据60%以上，这使得区域内的中心城市和市县级城市在过去的10多年里，得到了快速的扩张。

按照现在新的城镇化规划设想，未来10年每年推进1%的城镇化率，将会吸收约1 500万农村人口进入，新增的投资也将达到总投资的25%，新增产出将达到11万亿，可以为GDP年增长率提供2%的贡献。江苏省的增长贡献率要求保持前10年的速率和投资规模，即可实现。

但尽管如此，乡镇的人口集中、工业集聚和基础设施投资是十分有限的，乡镇的自身财力限制和人口转移政策、土地控制政策等方面的严格限制，导致了城镇的扩张和工业化十分有限，而且在沿海的部分地区出现了无规划的城市建设和自主开发，土地的征用和市场配置十分混乱，土地所有者和农民未得到现行政策条件下应有的补偿，给未来的城镇化设置了严重障碍。

二、城镇化与产业转型升级关系

就目前的经济结构和增长周期看，用城镇化来拉动投资和经济增长仅是一种可能性而已，产业结构变动、人口资源的配置和工业化的周期都将极大地影响到城镇化的进度和效能，其中主要的因素就是工业化如何推进和提升、人口和城镇化如何有效配置。目前需要突破的是行政管制僵化和无序混乱开发带来的严重损失和浪费。

就目前的产业发展而言，已经进入了一个新的时期，单纯的加工出口产业面临着市场下滑和成本快速上升的局面，企业被迫迁移和调整，产业实现升级以获得新的市场已是刻不容缓。在产业转移和产业升级发展的双重影响下，必然会带来投资和产业经济增长的动荡，江苏和长三角地区城市是加工出口产业最密集的城市群体，在短期内已经面临着产业升级不足以抵补产业转移的空心化局面，事实上它表现为

投资增长和经济产出的下滑，尤其是2007年的金融危机爆发以来，国际市场出口量逐年下滑，外资直接投资增量也逐年下降，2012年已经出现负增长，其实这已经不是金融危机带来的短期波动了，产业的增长达到了瓶颈，持续性增长受限，要弥补短期内的投资增长空缺，短期内要靠产业升级转型难以弥补，而实施城镇化加速扩张和投资增长可以带来新的拉动效应。

南京、苏州、无锡的城市化率约为75%，在长三角城市中仅次于上海位于前列，城镇化率从县市一级看也在60%以上，进一步扩大城镇化还有一定空间。但依存条件是需要在现有规划基础上扩大城镇的建设规模，吸收更多的人口，将现有40%的农村人口居民中的大部分转移到城镇，并建成一种连接城乡和宜居宜工的新型城镇，吸收的新居民将转向当地的加工业和服务业，避免人人进城了，土地无人耕种的局面。

这种新型的城镇化从产业转型角度看，应该包含了两重政策效果：

一是城镇化的基础建设和工业集聚、服务业开发想结合，每个城镇需要配置相应的工业开发区，商贸区，吸收民间资本和劳动力人口进入城镇，改变目前一些城镇带来的城镇居住，农村耕作的不合理局面。这种“农民镇”的出现是为了城镇化而城镇化。

二是积极推进农村土地重整和家庭农场的发展，农村居民的城镇化迁移应实现人进城，土地流转，有利于农村土地的重新规划，减少分散居民点，推动土地的流转整合和扶持家庭农场的发展。江苏十三市的农村居民向城镇转移的比重应该在50%以上，在未来10年里在现有城市化率基础上再提高20%，以此实现城镇化就业和农村家庭农场发展的双重效应。政府应在城镇户籍开放，土地规范化转让，城镇建设的统一规划，农村土地重新规划，家庭农场扶持政策上推出优惠政策细则，加快落实城镇化措施。

但现实的问题是，城镇化带动的投资和产业的转型升级并没有紧密的相关性；其次是城镇化与内需市场的扩大也没有直接关联。这些关系可以通过经验事实的分析得出一些观察结论，对于短期投资总量的拉动是可以起到一些作用的，但对于产业转型升级其推进作用并不确定。

城镇化能否带动产业的转型升级，关键是要看现有产业的构成和升级的目标。我们看到，农村的城镇化到目前为止带来的产业转型效应，主要表现为：①人口和就业的城镇化（非农就业）。②进入规划的城镇化土地从农地转化为工商业用地。③城镇加工业和服务业的发展。城镇非农产业的发展包含了多种多样的内容和构成：有外资进入带来的出口加工制造业；有传统的加工制造业，如纺织、服装、轻工等；也有农副产品加工制造业；还有一些商业服务业。相对于农业向非农产业转化，产业已经实现了转型和升级，经济产出的效应无论从单位土地面积或单位人口看都会

成倍增长，这是事实。但现在城镇化所要推动的产业转型升级的主要任务显然已经不是农业与非农业转化了，核心的任务和目标是希望借城镇化推进目前的加工出口制造业向自主技术创新的新兴产业转化，这一目标符合我国产业升级和市场扩展提升的目标要求，实现了这一点，才可能维系目前的投资量、经济增长率、就业水平等关键的发展指标。但目前的城镇化难以达到这样的目标。

目前产业转型面临的问题，其本质是我国的企业经济主题自身的技术研发创新能力不足，相对于快速增长的经济总量，质量和核心的竞争力不足，这里面可以包含很多的影响因子，又可能是总体经济体制结构问题，也可能是企业组织的市场适应能力不足，也可能是一系列的经济政策因素的制约，还有一点可能未被注意到的就是企业主体原有技术的积累不足，而短期内要快速推进获得突破，显然是不可能的。忽视这一点，实际上是在做不可能做到的事。技术开发和产品开发过去 10 多年是用引进外资和合资合作等方法解决的，这种快速推进法在一定的特殊时期是有效的，我国过去 20 多年的产业技术进步和市场能力提升已经证明了这一点。但现在的任务不同了，市场环境也不同了，依靠引进和开放国内市场等手段已经难以收效了。

技术进步的问题是一个多因素的复杂变量，目前依靠农村城镇化的投资拉动，再加上一些内需市场份额增量因素，作用是微弱的，难以形成国际市场结构调整缺口的填补力量。城镇化带动的工业化总体上有利于我国的传统产业结构的升级转型，进一步扩大加工制造业和服务业的产业比重，以及进一步提升服务业的产出比重，像江苏这样的制造业大省，目前服务业产出比重不足 40%，经过下一轮的城镇化，有可能使服务业产出比重上升到 50%，形成产业进步的长远推升。

城镇化推进与目前加工制造业技术进步转型的紧迫性显然是一种“远水”和“近火”的关系。

三、新型城镇化与新农村建设的关系

目前新型的城镇化是在已有城市化基础上的延伸，除了短期内的投资拉动目标和对于产业的转型升级目标外，还有一个主要的内容就是促成我国城市化建设和城乡关系的转型调整，新兴城镇化建设与新型农村的建设是一个问题的两个方面。我们重点要分析新兴城镇化的相关问题，而新农村建设和农业的调整问题在此不做问题展开。

推进新兴城镇化的主要问题有以下几个方面：

1. 新型城镇化发展的主导问题

对于我国的城镇化建设道路来说，过去一直沿袭着一种无节制平面扩张和粗放式发展的模式，形成了严重的城市病，在环保、交通、能源供应、医疗教育等方面

留下了难以扭转的发展瓶颈，低效率高消耗的发展模式给我国的可持续发展带来了无穷的后患。其形成原因是多方面的，有管理体制方面的原因，也有具体政策方面的原因，也有认为是文化意识方面的原因，从城镇化发展过程看，它根本上受制于原有的发展目标要求和原有体制的束缚，这也使得人们认为新型的城镇化要摆脱原有的行政主导、行政管制规划、行政目标引导的发展模式。

对于今天的新兴城镇化来说，要摆脱行政化的主导规划和引导，必然会遇到很多障碍和不确定因素。如城镇发展如何规划的问题，产业发展的规划和区域设置问题，人口的吸收和居住及户籍问题，城市基础设施的建设问题，都要在现有行政体系框架里解决，单纯依靠市场无法解决这些问题。即使考虑到土地的所有制改变和户籍政策的转变，市场仍然无法处理这些问题。立足于今天的行政与市场关系现状，仍然需要实施行政主导下的发展规划、区域设置、人口转移，当然，在产业引进和发展规划、城市建设布局等方面，应该以市场发展及其需求为参考，避免脱离市场实际的行政官僚主义决策。

2. 新型城镇化建设的目标构成问题

城镇化作为吸收产业和人口的城市扩张，其扩张目标动机是什么，决定了城镇化所发展的方向与结构。在前期为了推进工业化集聚的目的时，城镇建设形成了工业区开发建设和招商引资的特色，城镇实际上是工业的集聚区，土地政策、人口政策、城市商业居住等方面都是次要的配角，甚至某些工业区里面是有人口无户籍的厂区而已，这样的城镇很难“宜居”。

而在近年来推进的农村城镇化运动中，有形成了一种新的目标，这就是要实现农民的居民化、集中化，将农村土地实行置换，推进农业的集约化和农场化，在此目的引导下，开始了一轮“新城镇化”，要把农民安置在城镇，变成城镇的居民，这就开始了各地的造镇运动，它的另一面就是“新农村运动”。从江苏各地看，城镇开始了快速的扩张，一片片居民小区建起来了，一栋栋高楼在周边矗立起来了，这样的新城镇吸收了大批的农民，他们成了住在城镇里面的农民，因为其身份和职业还是农民，过去的“离土不离乡”变成了“离乡不离土”，变成了城市农民，与此相应的，这个城镇的结构特色也变成了农民小区，工业服务业的发展严重不足，城市缺少核心构成，这样的城镇也很难“宜居”。

3. 新型城镇化的宜居城市建设问题

我们要的是一个新型的宜居城市，作为我国城乡一体化发展和资源有效配置的重要平台，要实现产业结构的升级转型，就业结构的转化，人居环境的改善，社会保障的建设，使产业、人居、社会保障、城镇建设、环境改造等有机地结合起来，形成一种新型城镇化结构。为了实现这样的城镇化目标，需要调整以往的政策手段和目标体系，实施新的城镇化的指数，根据目前的实际条件和可能性，决定实施指

数的推进速度，避免运动式的盲目推进。

未来10年将是城镇化推进发展的关键性时期，从江苏的城镇化进程看，基本目标有可能设置为提升10%的城镇化率；对于城镇化本身的建设要求看，它已经超越了单纯的城市工业化，或者是农村和农民的城市化，要在工业化、商业化和城市居住集中化结合的条件下，实施城镇建设的规划发展。这包含了城镇化进程中的城镇改造和城镇扩展，应对的变革和可能的问题也是多方面的。一是宜居城镇的规划布局，需在现有城镇化建设基础上，依据城镇工业服务业发展、人口集聚规模等指标，进行建设投资的规划，避免重复盲目扩张建设和浪费损失，以及破坏环境，这方面还需要有总体行政化的主导规划。二是城市的角色有“城”和“市”的融合关系，商业和居住的有机结合是城市生命的要害，从宜居城市的要素看，需要在口号的前提下，确定城镇化的结构、要素，形成城镇的规划面貌，如江苏苏南地区提出了要建设花园城市概念，并自主进行了在现有政策许可范围内的规划设计和建设实施，并在部分地区获得了较好的成效，也就是形成了城镇扩展和工业服务业增加，人口集聚，城镇新面貌形成有机的结合，核心标志就是经济增长达到了预设的目标，投资在地方财力可供的范围内有较好的收益，没有坏账、烂账和不良资产等风险暴露，城市化进程的综合效果正如预期的设想一致，对于农村的改造和农村人口的吸收也产生了极为明显的推进作用，这种变革及其效果值得加以总结。

[本文作者分别系苏州大学中国特色城镇化研究中心主任；苏州大学中国特色城镇化研究中心副教授]

加快推进新型城镇化　打造山西经济发展新引擎

李志强

当前，我国经济面临投资与出口后劲不足等问题，而内需在短时间内也难以快速扩大。投资、消费结构已经接近“临界点”的判断基本形成共识，寻找新的经济增长驱动已经迫在眉睫。新型城镇化将是我国经济增长的持久动力，未来扩大内需的最大潜力所在。

一、山西推进新型城镇化的必要性

2011 年，山西全省总人口为3 593.28万人，其中，城镇人口为1 785.31万人。山西已步入城镇化快速发展的中期阶段。2012 年，山西为协调推进大中小城市、小城镇和新农村建设，启动实施了新区示范、旧区提质、城乡清洁等“十大工程”，城镇化率超过51%，城镇人口首次超过了农村人口。但是，仍然低于全国城镇化率52.57%的平均水平，且从户籍制度上来说，山西的城镇化率仅为34%，真实城镇化率比较低，城镇化进程相对滞后。除城乡分离的户籍制度、城镇化与工业化之间的不协调等全国性原因，其典型的资源型经济特征制约了城镇化进程。工业化创造供给，而城镇化则“制造需求”。不仅表现在人口进入城镇后的消费需求，还表现在庞大的基础设施、公共服务设施和住房建设需求，这是巨大的“累积效应”。有经济学家估算，我国城市化率每提高 1 个百分点，就能带动居民消费总额增加1 200亿元。培育得当，新型城镇化将成为未来经济增长的重要引擎。山西城镇化处于全国中等发展水平，差距就是潜力，走新型城镇化道路成为山西的必然选择。

二、准确把握“四个特征”，正确认识新型城镇化

李克强总理曾经指出，城镇化不是简单的城市人口比例增加和面积扩张，而是要在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”的转变。新型城镇化的“新”，是指观念更新、体制革新、技术创新和文化复新，是新

型工业化、区域城镇化、社会信息化和农业现代化的生态发育过程。“型”指转型，包括产业经济、城市交通、建设用地等方面的转型，环境保护也要从末端治理向“污染防治—清洁生产—生态产业—生态基础设施—生态政区”五同步的生态文明建设转型。

新型城镇化是相对于传统城镇化而言的，突出的是“新”：即城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展，互促共进的城镇化。推进城镇化，核心是人的城镇化，关键是提高城镇化质量，目的是造福百姓和富裕农民。要走集约、节能、生态的新路子，着力提高内在承载力，不能人为“造城”，要实现产业发展和城镇建设融合，让农民工逐步融入城镇。要为农业现代化创造条件、提供市场，实现新型城镇化和农业现代化相辅相成。具体表现为以下四个方面：

1. 新型城镇化是与工业化、农业现代化协调发展的城镇化

城镇化是工业化的依托，是农业现代化的支撑，彼此相互联系，相互促进。推进城镇化，要充分发挥工业化的引领作用、农业现代化的基础作用，实现“三化”有机融合。新型城镇化必须从城乡分割的现实出发，注重以工促农、以城带乡，加快城市公共服务向农村覆盖、城市文明向农村扩散，让城镇化成为农业增效、农民增收、农村繁荣的过程，以形成城乡互动、共同繁荣的良好格局。在弄清资源和市场、机会和风险的前提下策划、规划、孵化新兴园区、新兴产业、新型社区和新型城镇，将传统的招商引资模式改变为招贤引智模式。着力转变二元经济结构，形成工业化与城镇化协调推进、城市和农村协调发展的一元化结构。

2. 新型城镇化是人口、经济、资源和环境相协调的城镇化

新型城镇化不仅仅是农村人口转变为城镇人口，人口城镇化必须与经济、资源和环境相协调，必须按照“资源节约和环境友好”的要求，依托城镇资源和环境承载能力聚集产业和人口，强化城市和区域生态规划，处理好城市建设中眼前和长远、局部和整体、效率与公平、分割与整合的生态关系，强化和完善生态物业管理、生态占用补偿、生态绩效问责、战略环境影响评价、生态控制性详规等法规政策，努力发展绿色经济、低碳经济、循环经济，加大生态环境保护和改善力度。新型城镇化要推动城市与自然、人与城市环境的和谐相处，保障城镇化的质量、效益和福利，实现城镇化的可持续推进。

3. 新型城镇化是大、中、小城市与小城镇协调发展的城镇化

城镇化建设不能盲目扩张，必须以资源环境承载能力和公共服务功能配套完善为原则，合理控制大城市过度扩张，发展紧凑型城市，推进适度规模的城镇化，推动城镇向数字域、信息域、智能域、知识域方向发展。新型城镇化要合理引导人口流动和产业集中集聚，努力构建大、中、小城市合理有序发展格局，促使城镇地理

空间优化、中心城市与卫星城镇共同发展。注重生态基础设施和宜居生态工程建设，造就城镇宜居宜业宜游的环境。

4. 新型城镇化是人口积聚、“市民化”和公共服务协调发展的城镇化

城镇化不仅仅是劳动力的非农业化和劳动力的空间转移，如果仅有人口的集聚和产业的优化，而进城农民不能享有基本的公共服务、生活质量没有得到提升、人居环境没有得到改善，这不是真正意义上的城镇化，更谈不上高质量的城镇化。新型城镇化必须要彻底改革城镇人口社会管理制度，逐步建立城乡统一的居住地登记制度，让外来常住人口在医疗、教育、养老、失业救济等方面与城市人口享受平等的权利，使人口积聚、“市民化”和公共服务协调发展。

三、加快新型城镇化步伐，培育山西经济发展新动力的政策建议

加快推进新型城镇化，既是山西统筹城乡的必然选择，也是加快推进新型工业化的重要途径，更是全面建成小康社会的内在要求，需要用科学发展观来指导新型城镇化工作。

（一） 优化城镇空间布局，构建科学合理的城镇体系

1. 合理规划城镇发展整体战略

高水平规划是高质量建设的起点，以科学规划引领新型城镇化快速健康发展，按照“统筹规划、超前发展、突出特色、提升品位”要求，进行新一轮省域城镇体系规划修编，实现规划由城市延伸到镇村的全覆盖，注重规划之间的相互衔接，形成科学合理、统一配套的规划体系。进一步创新规划理念，加强规划管理，对不同的项目实施弹性管理，充分体现地域文化和城市个性。树立集约、智能、绿色、低碳发展理念，以更加宽广的视野指导规划编制工作，提高规划的科学性、前瞻性、引领性。

2. 推动城镇集群化发展

加快推进太原盆地城镇密集区发展，构筑以太原都市区为主核，介孝汾城镇组群为次核，三带为支撑的城镇密集区空间框架。加快推进阳泉、忻定原、离柳中三个城镇组群发展，建成太原都市圈东部、北部、西部区域发展核心。做强太原都市圈，将其打造成为具有全国意义的重点开发区域，成为中部崛起新的增长极，成为山西经济转型发展的强大引擎和综合配套改革的先行区。重点建设以大同、朔州为核心的晋北城镇群，打造以新型能源、先进制造业和世界文化遗产旅游为重点的带状式城镇空间格局。重点建设以临汾、侯马、运城为核心的晋南城镇群，打造以新型工业、交通枢纽、新型商贸旅游为重点的节点走廊式城镇空间格局。重点建设以

长治、晋城为核心的晋东南城镇群，打造以综合性工业、能源、煤化工和旅游为重点的轴带式城镇空间格局。

3. 构建大中小城市和小城镇协调发展格局

以大城市作为加快城镇化发展的着力点和突破口，尽快催生一批有影响力、带动力、辐射力的大城市，强化大城市的产业支撑，充分激活和发挥大城市聚集经济、辐射带动和吸纳农村人口的能力。把资源富集、交通便利、工业基础较好、综合承载力较强的中小城市作为推进城镇化的重点之一，强化与大城市的经济联系，培育壮大优势特色产业，提高中小城市人口集聚规模和公共服务能力。有重点地发展小城镇，引导农村人口和产业向条件较好的小城镇集中，提高小城镇集聚规模、提升经济实力、增强服务功能，增强县域城镇承载承接作用。积极稳妥地开展新型农村社区建设，率先推进产业集聚区、城市近郊区的新型农村社区建设，探索建立新型农村社区管理体制。

（二） 联动推进新型城镇化、新型工业化和农业现代化，构筑城镇产业支撑体系

1. 妥善处理“三化”协调发展关系

充分发挥新型城镇化联工带农的作用，确立其核心引领地位。统筹新型城镇化与新型工业化协调发展，各地因地制宜，立足资源优势，调整优化产业布局，大力发展城镇特色经济，建立独具特色的工业体系。统筹新型城镇化与农业现代化协调发展，优化农业产业结构，延长农业产业链，推进农业技术进步，培育和发展农业产业化龙头企业，大力推进农业产业化经营。促进新型城镇化与新农村建设良性互动，建立以工补农、以城带乡的长效机制，促进公共财政向农村倾斜、基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖，促进城乡居民生活条件同质化、基本公共服务均等化、经济权利平等化，使城乡居民共享改革发展成果。充分发挥信息化促进三化协调发展的“引擎”和“倍增器”作用，推动信息化与城镇化、工业化、农业现代化融合发展。

2. 构筑有特色的城镇产业体系

协调工业和城镇布局，将城市作为工业的主要空间载体，大力推进工业向城市集中，提高工业的集聚规模和发展水平，强化工业对城市的支撑作用和城市对工业的服务功能。统筹推进城市发展和产业发展，围绕产业发展需求完善城镇功能，以产业发展促进城镇扩张，以城镇综合承载能力的增强支撑产业发展，真正实现产城融合。充分发挥比较优势，促进城市间产业合理分工和协调发展。将产业园区作为“两化”互动发展、产城融合的重要结合点和有效突破点，建立产业集聚成长培育机制，引导和强化工业企业向园区集中，有序推进产业园区化、园区城镇化、产城一体化。

（三）增强城镇综合承载能力，提高城镇化发展质量

1. 构建现代综合交通网络

推进铁路通道建设，加强公路、航空建设，优化布局，完善网络，提高效能，构建便捷、高效的现代化综合交通网络。构建网络化铁路运输体系和“三纵十一横十一环”纵贯南北、横跨东西、覆盖全省、人便其行、货畅其流的高速公路网。建立城际快速交通体系，突出城际干道、高速公路和轨道交通建设，形成便捷的城际交通网络。

2. 构建绿色城镇体系

加强资源节约和生态环境建设与保护，科学配置城镇土地资源，提高土地资源综合利用率，有序拓展城镇发展空间。加强城市备用水源地的建设与保护，提升城镇下水道建设水平。抓好工业、建筑、交通、商贸流通等重点领域的节能降耗。将生态文明理念全面融入城镇化全过程，加强城镇生态环境建设和保护。注重城市风貌提升与城市个性塑造相结合，突出城市公共服务管理水平和基础设施建设，全面提升城镇整体质量和风貌形象，增强城镇综合承载能力。

3. 创新城镇管理理念

引入现代城镇管理理念，健全城镇管理制度，创新城镇管理模式，推进城市管理信息化，着力提高城镇管理水平。加快转变政府职能，把工作重点放在宏观调控和依法行政上，充分发挥市场调节作用，为城镇化营造良好环境。树立服务理念，着力解决“城市病”，全面完善城镇综合服务功能，大力提升城镇承载能力。树立以人为本的理念，大力培育城镇社区组织，完善社区管理和服务体系，全面提升城镇品位，实现高质量城镇化。

（四）创新新型城镇化政策支撑体系，营造新型城镇化建设良好环境

1. 建立新型户籍管理体制

实施普遍的、但有差异的、逐渐走向均等的户籍制度改革过渡政策。适应城镇化快速推进和外来人口规模不断扩大的趋势，打破户籍二元化结构，推进城乡户籍统一登记制度，建立以常住人口为基础的新型户籍管理体制，最终实现以身份证取代属地户籍管理制度。放宽中小城市和小城镇特别是县城和中心镇落户条件，使农民拥有与市民平等的户籍身份，促进农民工逐步融入城镇，实现农业转移人口市民化，真正实现“人”的城镇化。建立统一开放的劳动力市场，实现社会劳动力就业权与报酬权的平等，进而促进农村劳动力的合理有序流动，逐步建立城乡人口和资源要素自由流动的制度体系。完善户籍制度改革相关配套机制。

2. 健全土地管理制度

按照依法自愿有偿原则，有序开展城乡建设用地增减挂钩试点，探索建立城乡建设用地挂钩新模式，实行城市建设用地增加规模与吸纳农村人口进入城市定居规模挂

钩制度，有效解决农村居民用地和城镇建设用地的难题，保障农民利益的同时保障城镇建设用地。探索建立城镇土地流转机制和城乡统一的土地市场体系，深入实施土地出让、租赁、作价入股等多种方式相结合的土地有偿使用制度改革，开展不动产统一登记。改革征地补偿安置制度，对于限制开发区域和禁止开发区域，通过专辟生态和环境保护基金给予补偿，让限制和禁止开发区域享受工业化和城市化的成果。

3．深化社会保障制度改革

加快推进覆盖城乡的社会保障体系建设，建立健全适度普惠型的国民基本养老、基本医疗和最低生活保障制度。逐步建立面向非农产业就业人员的社会保障体系，使农民工享有与市民平等的待遇。建立健全城市廉租住房制度，改进和规范经济适用住房制度，切实解决城市低收入家庭住房困难。统筹城乡基础设施建设，加快发展覆盖城乡的社会事业，促进公共设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖，构建城乡一体的公共服务体系。进一步完善社会救助体系，建立救助资金自然增长机制，完善社会救助和物价上涨挂钩机制，实现城乡社会救助全覆盖。推进社会保障信息网络建设，实施社保“一卡通”工程，提升社会保障管理服务水平。

4．建立多元化、多渠道投融资体制

更大程度、更广范围地发挥市场在资源配置中的基础性作用，实施“谁投资、谁收益”的原则，广泛吸纳社会资本、民间资本和外来资本参与城镇化建设，进一步完善政府引导、市场运作的多元化投融资体制，实现融资渠道多元化、融资模式多样化。积极争取国家政策性银行、商业性银行和国际金融组织贷款，采取发行债券、增资扩股、上市融资等形式筹集城镇建设资金。

参考文献：

［1］李克强．新型城镇化和农业现代化相辅相成［OL］．人民网，2013－01－16.

［2］迟福林．以人口城镇化为支撑的公平可持续发展——未来10年的中国［OL］．中国改革论坛网，2012－11－03.

［3］彭红碧，杨峰．新型城镇化道路的科学内涵［J］．理论探索，2010（4）：75－78.

［4］苏荣．推进新型城镇化，实现崛起新跨越［J］．求是，2008（13）：24－26.

［5］王发曾．中原经济区的新型城镇化之路［J］．经济地理，2010，30（12）：1972－1977.

［作者系山西大学经济与工商管理学院院长］

以制度创新破题新型城镇化
——第77次中国改革国际论坛综述之四

匡贤明

2013年4月27—28日，由中国（海南）改革发展研究院、德国国际合作机构合作举办的“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛在海口召开。与会中外专家就新型城镇化所需要的政策调整与制度创新展开了讨论。

一、顺应城镇化大趋势的改革与创新

中国（海南）改革发展研究院院长迟福林指出，当前，城镇化进程中的许多矛盾、问题，大都与人口城镇化的体制机制改革滞后相关。要充分释放城镇化巨大的内需潜力，需要以更大的决心和魄力推进户籍制度、土地制度、公共服务制度等方面的改革创新。中国银行首席经济学家曹远征指出，体制的设计是要形成对经济发展的重要支撑。随着经济发展阶段的变化，制度也需要改革和调整。城镇化是一个客观趋势，我们需要思考的是如何顺应这个趋势，改革不相适应的体制与制度。国民经济研究所副所长王小鲁认为，传统城镇化进程中出现诸多问题，既有认识上的原因，更有体制的和利益导向的原因。例如，在当前土地转让制度下，地方政府征地再卖地，可以获得大笔收入，大量投资城市建设，做大GDP，进而给地方政府带来政绩。推进新型城镇化，需要在制度和政策层面作出必要的调整和改革。

二、创造条件，让户籍制度退出历史舞台

1. 户籍制度需要的不是一般的改革，而是要尽快取消

迟福林指出，中国城乡二元分割的户籍制度形成了城乡居民之间权利的不平等、享有公共资源和社会福利的不平等。对户籍制度，不是一般的改革创新问题，而是要明确提出取消的目标。中改院学术委员常修泽认为，应取消户籍制度，在未来几

年建立以身份证为主要标志的制度，即便还有户口，也仅承担人口登记的功能，没有其他附加功能。这是一种包容性的制度创新。

2. 推动户籍制度与公共服务的联动改革

不少专家认为，户籍制度要取消，但不是根本，依附其背后的公共服务才最重要，需要联动推进。清华大学公共管理学院院长薛澜认为，中小城市户籍放开，但没有多少人去；大城市户籍未放开但仍有很多人想进入，其根源在于大城市集中了大量优质资源，机会更多、更公平。因此，许多问题不是简单放开户籍制度就能解决的。中国社科院社会政策研究中心秘书长唐钧认为，城镇化主要涉及农民工市民化，但这不仅是一个户口问题，还涉及社会包容，涉及如何消除社会排斥问题。

3. 明确取消户籍制度的时间表

迟福林提出，取消户籍制度可以分步走，但要有时间表。建议：1～2 年内剥离户籍制度的福利分配功能，在中小城镇全面取消户籍制度，建立人口登记制度；3～5 年内，除了某些特大城市外，其他大中城市的户籍制度基本放开，全面实施居住证制度；5～8 年内，全面实行以身份证代码为唯一标识的人口登记制度。薛澜认为，可以考虑渐近取消户籍制度：第一，淡化户籍的福利属性，使之成为人口登记的管理工具；第二，建立城乡一体化的、与所在地权利义务相对等的二级身份认证机制。

三、城乡一体化重在基本公共服务均等化

1. 尽快出台统一的基本公共服务均等化政策

迟福林指出，着眼于 2020 年城乡基本公共服务均等化总体实现的目标，建议尽快出台全国统一的基本公共服务均等化政策，由此解决农民工需求最为迫切的子女教育、养老与医疗保险、基本住房保障等问题，推动城乡基本公共服务制度的对接、融合。中国城乡建设经济研究所所长陈淮认为，过去的城镇化中，在接受农民工进城，及让他们享受均等化的社会福利待遇方面，城市本身的准备还远不充分。薛澜认为，在城镇化进程中要保障基本公共服务，可以把公共服务分为基本生存需求、社会保障体系、发展机会与能力提升等三类，并且采取不同的保障机制。财政部财政科学研究所副所长刘尚希指出，保障农民工的公共服务，需要改革公共服务提供方式，从过去的“让人去找公共服务”转向“让公共服务跟人走”。

2. 基本公共服务有一个成本问题，但更涉及制度安排与创新

国家行政学院经济学部教授冯俏彬估算了农民工市民化成本，她指出，要将现在已经居住在城市的近 1.6 亿农民工市民化，所需教育、社保、低保、住房方面的新增支出（按 2011 年价格）约为 1.8 万亿元。她认为这个支出并非不可承受，关键

是推进结构调整和制度创新。

3. 采取多种方式加快城乡基本公共服务制度的对接与统一

迟福林指出，可以用多种方式解决农民工基本公共服务均等化。以住房保障为例，各级政府应尽快将符合条件的外来务工人员纳入公共租赁住房保障范围；对招用农民工比较多的企业，在符合规划的前提下，应鼓励支持企业在依法取得的土地上建设农民工的宿舍楼。唐钧指出，城镇化进程中关键要解决城乡居民的国民待遇问题，即基本公共服务均等化。最理想的出路是，农民是一种职业而不是一种身份。中国城市发展研究院副院长袁崇法认为，农业转移人口市民化的核心是社保关系无障碍转继。可以确立城乡基本社会保障的一个基本线，这个基本保障可以在城乡之间、城市之间随着人口迁徙而自由流转；并且由中央保障这块支出，以实现基本社会保障公平。中国人民大学土地政策与制度研究中心主任叶剑平强调，城镇化中的基本公共服务均等化，不仅是财政意义上的均等化，更是在空间发展布局上的均等化。

四、推进城乡土地制度的对接与统一

1. 农地矛盾根源于法律尚未赋予农地使用权完整的物权性质

迟福林指出，这些年城镇化中暴露出来的农地问题，与法律尚未赋予农地使用权完整的物权性质直接相关：第一，农村征地强拆、补偿标准过低等问题，深层次的原因在于农地实际上为债权而非物权，农民难以成为征地中的谈判主体；第二，农业产业化、规模化经营受制于农村土地交易市场发育滞后；第三，集体所有的土地使用权不得抵押，使得农民通过土地使用权抵押获得银行贷款面临法律障碍；第四，由于农地和宅基地的物权性质不完整，农民难以通过承包地和宅基地流转，带着资本进城，由此导致人口城镇化严重滞后。

陈淮指出，当前制度安排中，农民房子不被认为具有产权，它不叫“房产”而叫“土地附着物”，只不过是集体产权土地资源的附着物。这制约了农民有效竞争，也制约了农民公平地分享城镇化红利。叶剑平认为，城镇化进程中关键是尊重并保护城乡居民财产的产权，市民最大的财产是不动产，农民最大的财产却说不清。土地所有权虚置，使用权又不能流转、买卖和抵押，农民土地看上去似乎是财产，但是又没有财产的完全属性。

2. 尽快赋予农地使用权以物权性质

迟福林建议，尽快修改相关法律法规，赋予农地使用权以物权性质，由此收获多方面的改革红利：第一，有利于使农民带着土地财产权或流转所得的资本进城，加快人口城镇化进程；第二，有利于推动农地流转，推动农业产业化、规模化、集

约化经营；第三、有利于提高农民在土地出让中的主体地位，保护农民土地权益，提高农民的土地收益。

3. 推进城乡土地制度的对接与统一

袁崇法指出，要把宅基地看成农民的住房保障，这样才可以和城市的住房保障体系进行对接。叶剑平认为，城市土地强调资产性可以变现，而农村土地强调资源性，也就是强调要保护。需要尽快从制度安排上改变这一格局，一视同仁。中国社科院农村发展研究所宏观经济研究室主任党国英认为，提高城镇化质量，必须深化土地制度改革。未来几年应尽快在明晰土地产权、更新土地规划、建立城乡统一的建设用地市场、改革城市土地规划、深化农业用地管理等五项制度上推进相应的改革。

五、以一元化公共财政支持新型城镇化

1. 财税体制改革成为下一步改革的关键

曹远征指出，在推进新型城镇化过程中，财税体制改革具有深远影响：它不仅涉及经济体制，而且涉及社会体制、政治体制；它不仅要求明确央地关系，而且要求预算公开透明。由此为中国走向法制社会、责任政府、并启动全面改革奠定基础。因此，财税体制改革成为下一步改革的关键。

2. 尽快建立一元化公共财政体系

财政部财政科学研究所所长贾康指出，要释放城镇化的巨大内需潜力，重点是以一元化公共财政支持新型城镇化：一是形成全口径预算概念下的公共资源配置全景图，进而优化其结构；二是构建非歧视性的城乡基本公共服务体制和运行机制；三是使财政体系与区域发展战略、户籍制度、土地制度、不动产制度改革等协调配合；四是探索公私合作伙伴关系，建立有效的筹资机制。曹远征指出，关键是财政体制要从过去主要鼓励生产和投资转向主要鼓励消费和满足社会需求。为此，财政支出方向和支出结构应该做出相应调整。此外，现行预算体制分为一般性财政预算、基金预算、国有企业和国有资本预算、社会保障预算四块，这种分割带来了不少弊端，需要尽快统一与对接。

3. 尽快明确城镇化进程中各级政府支出责任和财力保障

湖北省社科院院长宋亚平认为，当前各地热衷的土地财政，根源在于当前财税体制使地方政府权力、义务、责任不平衡、不对等，地方政府希望通过城镇化经营土地、实现地方财政脱贫致富的冲动十分明显。曹远征认为，可以从明确中央与地方支出责任入手，解决地方财力匹配问题，同时考虑把国有资产的股权划进养老金账户。刘尚希指出，一方面，各级政府的责任，尤其是财政责任要做重新调整；另

一方面，要尽快建立辖区财政责任制度，以常住人口为标准保障公共服务供给。薛澜也指出，保障公共服务的有效提供，需要建立可持续的财政体系，对三类不同的公共服务，需要明确政府的不同职责，设计不同的财政保障机制。

4. 城镇化可以考虑引入 PPP 筹资机制

贾康以及财政部财政科学研究所研究员孙洁均建议，可以积极引入公私合作伙伴（PPP）模式，建设新型城镇化过程中有效的筹资放大机制和管理增效机制。联合国开发计划署图门秘书处主任崔勋指出，政府提供好公共服务，促进包容性增长，可以通过广泛的公私伙伴关系，动员社会资源和私有部门参与城镇化的建设。中国银河金融控股有限责任公司董事长陈有安认为，城镇金融机制并没有有效建立，仅靠政府资金和银行信贷的投融资模式很难满足新型城镇化的需求。为此，需要尽快突破传统的金融机制，推进多层次的资本市场建设，实现金融产品多样化。

［作者单位：中国（海南）改革发展研究院］

第六篇

城镇化进程中的公共治理

以人为本、公平共享是城镇化最重要的理念，公共治理与制度创新是城镇化理念实施的关键。要明确城镇居民是城镇化治理的主体基础；提供全体城镇居民共享的基本公共服务是城镇化治理的重要任务；建立可持续的公共财政体制是新型城镇化的基本保障。



中国城镇化过程中的公共治理问题[①]

薛　澜

城镇化是当今中国最热门的话题之一，但大家的意见差别很大，就像鲁迅先生讲不同的人看红楼梦有不同的解读。我是从公共治理的角度来看城镇化。下面我想讲三个问题：一是城镇治理的概念和特点；二是中国城镇化过程各种问题背后的治理机制扭曲；三是如何消除扭曲改进治理。

从某种意义上讲，城镇化其实可以被看成是一个城镇治理制度建设的过程。从公共治理的角度说，城镇治理是一个由政府、企业和社会组织所形成的治理网络，按照参与、沟通、协商、合作的机制来解决城镇发展中的公共问题、提供公共服务、增进公共利益的过程。城镇治理涉及一系列的问题，比如谁是城市治理的主体？这些主体应当尽到什么义务？他们在城市发展过程中应当享有什么权利？中国农民工问题这么多年都解决不了的原因之一就因为他们不是城市治理的主体。城镇发展过程中没有他们的发言权，没有替他们考虑。他们为城镇发展做出了贡献，尽到了他们的责任，但他们没有得到相应的权益。所以，这个过程是不公平的。当然，只享受权利但没有尽责任群体也是不能成为治理主体的。权利和义务应当是对等的。城镇治理的其他问题包括公共事务的治理模式、公共财政的制度安排、公共事务的决策方式等。

在中国近年来大规模的城镇化过程中，有两个最突出的问题：一是土地的城市化或者是追求规模的城市化；二是人的半城市化。这两个方面其实都是在城镇化过程中出现的治理机制扭曲的行为。人的半城市化，也就是农民工在城市生活但没有城市户口无法享受相关公共服务，这一问题已经变得非常突出。前段时间有一个调查涉及中国流动人口的年龄结构和迁移的年份。跟户籍人口相比，流动人口的年龄结构偏年轻化，30 岁以下的“80 后”成为城镇流动人口的主要来源，18 ~ 44 岁人口占全部流动人口的 2/3，有将近 1/4 的人离开居住地 6 年以上。这些“80 后”的农民工在城镇定居的意愿非常高，但他们也面临着一系列巨大的困难，包括怎么去

① 本文系作者在“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第 77 次中国改革国际论坛上的演讲，2013 年 4 月 27 日，海口。

照顾留在农村的老人、怎么融入城镇生活、怎么得到稳定的工作机会、怎么保证孩子上学问题等等，这些问题远远不是提供户口就万事大吉的事情。

另外，土地城市化问题也是当前比较突出的，这个背后的制度原因是什么？从公共治理的角度来看，我们可以就半城市化提出一个制度模型。我们过去总体来讲非常强调经济发展速度，不管是个人还是地方政府，都有一个晋升考核激励体系。在这个体系中，推动经济发展的内容几乎是最重要的指标。在这样的情况下，很多资源会被用来扩大城市的规模、推动产业发展等等，但是，另一方面政府在日常运作中也面临着财政约束，除了推动经济发展之外，政府还有很多支出需要为当地公众提供基本的公共服务。所以，从某种意义上说，推动经济发展与提供公共服务都在竞争地方政府手中有限的财政资源。但中国绝大部分的地方政府没有一个稳定的公共财政体系来支撑其公共支出。因此，地方政府在日常工作当中就必须同时解两个方程式：一是在有限的财力下，在耕地、环境等其他约束条件下，如何实现经济增长的最大化；二是在有限的财力下，在公众基本满意的约束条件下，如何实现政府公共支出的最小化。在这样的情况下，我们目前不给农民工户口的半城市化制度安排对地方政府来说就很方便，因为这可以减少城镇户籍人口的基数，因而减少相应的公共服务支出。

此外，如何能够满足公众对公共服务日益增长的需求也是一个重大的挑战。目前，大家讨论很多的是公共服务均等化。但如何实现公共服务均等化是一个非常复杂的问题。首先随着中国经济社会的发展，人们对城市公共服务的需求已经大幅增加。同时，这种需求的复杂程度也在大大增加。城镇居民增量的主要构成是农民工，但农民工这个主体其实很复杂，一方面有流动性比较强的农民工，也有就业比较稳定的农民，还有郊区脱离土地的农民。除了农民工，还有城市新增就业人口。目前很多城市的企业事业单位不给新入职的员工办理户口。从某种意义上说，这些人也可以看成是白领农民工。此外，在有户口的城镇居民中也有很多类型，包括下岗职工等。所有这些城市居民都需要公共服务，需要安全保障，需要公平发展的机会。但每一类主体所需要的保障和公共服务有很大的差别，这不仅是农民工没有户口的问题，有户口的同样也有其独特的对公共服务的需求。

如何解决城镇化中的制度扭曲，推动制度创新，完善城镇治理？李克强总理在一个会议上曾经谈到城镇化的本质是以人为本、公平共享的过程，城镇化说到底就是人的城镇化、人的现代化。城镇化的过程中经济与社会发展要协调推进，要消除贫困，要统筹提供公平发展的机会，要发展先进文化，要把物质需求与文化需求有机地结合起来。从城镇治理的角度来看最核心的有几点：首先要明确城镇居民是中国城镇化治理的主体基础；二是提供全体城镇居民共享的基本公共服务是城镇化治理的重要任务；三是建立可持续的公共财政体制是健康合理城镇化的基本保障。从

目前最重要的制度安排来讲，这三点可能是最关键的。

首先是城镇主体的明确。从具体操作来，一是要淡化城镇户籍的福利属性，把户籍制度变成一个登记的管理工具；二是要建立一个城乡一体化但与相应生活所在地的义务和权利对等的二级身份认证机制，现在很多地方已经开始建立这样的体系。

第二，确立基本公共服务的层次。这里分为满足基本生存需求的公共服务，基本的社会保障体系、发展机会与能力提升和公共基础设施建设。不同的城镇主体享有这些服务的权利不同，政府提供这些服务的角色不同，财政保障机制也不同。基本生存的公共服务应该是所有的主体公平享有，这是全国性的公共服务，是由政府来提供，而且应当是由全国性财政支出来保障，应该真正实现服务的均等化。如果地方财政不足就通过中央转移支付来实现。第二类公共服务涉及社会保障体系，如养老、医疗卫生或基本居住权等。这些服务可以差别化地享有，主要靠地方政府来完成。这类公共服务提供的优劣主要靠其背后可持续的地方公共财政体系，有一个明确的公共服务的财政来源。第三类是与发展机会和能力提升相关的公共服务，如高等教育、职业培训、公共文化服务等，这也是差别化享有，需要充分利用市场机制，同时，根据财力的许可，由政府提供适当的补贴。

第三，良好公共服务的供给需要依靠可持续的公共服务财政体系作为坚实保障。目前，很多地方公共服务的责任和其财政能力之间有很大的差别，政府财政支出与收入状况在不断地恶化。在这种情况下，地方政府是很难提供有效的公共服务。要想真正使得城镇化可持续发展，公共服务能够不断改善，建立合理的财政收支体系最为关键。与基本生存和社会保障相关的，中央政府和地方政府应该有合理的责任分摊。

以人为本、公平共享是城镇化最重要的理念，公共治理与制度创新是城镇化理念实施的关键，这里有很多制度创新的空间，如创新产业布局，构建城乡一体化基本公共服务体系，明确公共服务主体在享有公共服务权利的同时承担城镇治理的责任，丰富治理工具，提升依法治理的能力等。最后，要改革地方政府政绩考核和财政激励机制，强化政府公共财政收支的监督与约束机制，建立可持续的、公共服务与财税能力相平衡的城镇财政体制。

[作者系清华大学公共管理学院院长]

新型城镇化需要新的治理模式[①]

——关于中国城镇化的教训与风险

汪玉凯

思考中国的城镇化问题，有三个关键词：一是过去我们在城镇化中的教训是什么？二是中央提出的城乡一体化战略的本质是什么？三是未来城镇化的风险是什么？这三个问题如果能够回答得比较清楚，看得比较准确的话，也许能避免走很多弯路。

一、中国城镇化的教训

改革开放以来，中国的城镇化发展很快。1978 年，我国的城镇化率只有 17.8%，2011 年达到 51.3%。当然有的专家并不同意这个数字，比如经济学家华生就认为，如果抛去城市生活居住的 1.6 亿农民工的话，我们城镇化率 2011 年只有 34.%。当然，我不同意这样的看法。尽管 1.6 亿在城市的农民工还没有城市人的身份和福利，但实际上已经居住在城市中了。

我认为，中国在城镇化过程中有四大教训。第一个教训就是我们的政策客观上对农民造成了双重伤害，微观上我们似乎一直在关注农民、农村、农业，但从客观上、结构上看：一是从改革开放到现在，农村一共向城市输入了 2.4 亿初中以上的合格劳动力，但是这些人到了城市以后，没有和城市市民同等处在同一就业起跑线上，他们干最脏、最累的活，但是拿到的报酬大体相当于城镇同等人群的一半。30 多年来下，我们发现剥夺了数亿农民的青春年华。二是我们的城市化，在一定意义上变成了圈地化，剥夺了农民参与土地增值的收益分配权。有资料显示，从 2000 年到 2010 年这 10 年间，我国的城市人口增长了 26%，但是城市面积扩张了 50%。目前，除了一线大城市人口密度比较高以外，全国城市的平均人口密度远远低于西方发达国家的密度，这是圈地的原因。

---

① 本文是作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012 年 9 月 8 日，北京。

第二个教训就是中国在城市化过程中，城乡二元社会结构没有破解，客观上演变成“三元社会”，即城市、农村，又出来2.4亿农民的怪胎。若他们算农村人，但他们早已离开土地了，第二代农民工绝大多数在城市出生的。若他们算城市人，但他们既没有城市人的身份，也不具备城市人的生活形态。世界上城市化基本的一个要义就是减少农民，增加市民，把农民变成市民，而我们没有把农民变成市民，而是变成农民工。

第三个教训是在城市化过程中，城乡差距没有缩小，反而进一步扩大。1978年的时候，城市和农村的收入差别是1:2.22，到了2008年，30年以后变成了1:3.33，城乡收入差距扩大了50%。

第四个教训就是由于以上面三个问题，使我们的政策的公平公正性受到社会广泛质疑。

二、要准确把握城乡一体化的本质

十七大报告就提出“五化并举，两化融合”。其中就是工业化、信息化、城市化、市场化、国际化。“两化融合”就是工业化与信息化的融合。之后，中央又提出第六化——即城乡一体化战略。城乡一体化战略的本质是什么？我认为，城乡一体化的本质不是要消灭农村，而是要实现城乡的融合。比如德国，被公认为当代发达国家。到德国你会感到，那里不是要消灭农村，而是让农村人过上城市人的生活，农村有非常好的基础设施，所以不是人人都往大城市里涌。因此，我们要认真思考我们的城市化道路是不是出了问题。

从理论上说，城乡的融合，要实现三大功能：一是要在城市和乡村之间的各种要素能够自由流动，不要通过一些人为的制度阻隔，使各种要素不能流动；二是要实现城乡一体化的规划，而不是光搞城市规划，要搞城乡一体化的规划；三是政策上要制订城乡统一的政策目标，不能再搞同一政策的“二元制”，对农村是一种，对城市人又是一种。从目标上看，城乡融合也要达到三个目的：一是在政治上，城乡之间有平等的权利；二是通过经济发展，使城乡之间同样享受到经济发展的成果，包括基础设施大体能够均衡；三最是城乡老百姓在生活水平上能够趋于相同。如果这样，北京、上海就不会人满为患，现在上海超过1 000万农民工，北京超过800万，这都是没有户籍的，因为大量的优质教育资源、医疗资源过多地集中在大城市，所以人们才往大城市涌。

如果从反思我国过去的城乡一体来看，我们似乎走了一条非融合的道路。而这种非融合道路，可能带来四个后果：一是工业化和城市化两条线独立运行，城市化一条线，工业化一条线，我们的城市化、工业化没有自然地走向城乡一体化；二是

中国的城市化出现了明显的大城市化的趋势，所以有人说，中国的城市像欧洲，农村像非洲，这种说法虽然说得有点过，但很形象；三是整个城镇化过程中，因为城乡二元结构没有改变，所以工业布局不合理，大量的工业要素布局在大城市；四是基础设施、优质的医疗、教育资源大部分都集中在大城市。

三、要最大限度地防范城镇化中的风险，变革城市治理模式

未来中国城镇化的最大风险是什么？我认为，最大的风险就是人为的盲目的造城运动。美国咨询公司麦肯锡曾经对中国的城镇化有一个研究报告，他们说，按照中国地方城市发展战略，中国有50多个城市都提出要建国际大都市。到2025年，中国还要修50亿平方米的道路，大概要建500万座各种楼宇，还要建5万座摩天大楼。所以，造成运动已经产生了很大的负面效应。要建这么多的国际大都市，使圈地运动愈演愈烈，和农民的冲突越来越严重，这是人为的风险。与此同时，我们的城市千城一面，没有历史文化个性，把好多历史遗迹都给破坏了，都穿上了洋马褂，这是大家都看到的。

为什么出现人为的造城呢？从本质上讲，主要是病态的公共治理逻辑使然。具体表现在三个方面：一是很多官员动不动就搞形象工程、政绩工程，动不动都要大手笔、大战略、大思路，这在很大程度上跟我们的官员选拔制度有关；二是城市的市长、书记像走马灯似的换，没有一个相对稳定的工作格局，导致城发展缺乏连续性、长期性，一个人上去可能就改变过去的许多做法；三是我们的公众、城市老百姓对政府的这种病态的公共治理模式，缺乏有效的控制手段，所以经常出现劳民伤财的现象。

未来中国城镇化应该怎么选择？第一，要两头推进。一头是对已经进城的1.6亿农民工尽快把他们变成城市市民，实现农民工的市民化问题；另一头是要加快农村城镇化的步伐，并要把重心下移。我们现在是3.4万乡镇，其中有1.9万个镇，已经形成了比较好的城镇化基础。在国外，几千人口就是城市。广东有的镇人口多达五六十万，还不是市。现在一些地方试点镇级市，还有的要建立村级市。如果我们不改变传统的城市治理模式，就很难适应中国未来城镇化的需求。

第二，要实施“双引擎”战略。过去我们一直是东南沿海带动内地经济发展的战略，我认为早应该改了。所以，我提出“双引擎”经济发展战略。一个引擎就是依托大城市形成的经济圈，这是未来中国第一经济增长极。这个经济增长引擎在很多情况下是可以在世界上争高低的，如长三角、珠三角、京津环环渤海经济带、成渝、武汉长沙经济圈城区、关中经济带等。另一个经济增长极就是要加大县域经济发展，加速城镇化。我们不要试图消灭农村，这是不可能的，任何一个国家都不可

能没有土地、没有养牛的和喂猪的，总得有这些东西，不可能都到城市来。只有实现县域基础设施的改善，教育、医疗资源的均衡分布，才能真正实现城乡一体化。所以我认为双引擎战略如果搞得好，中国在外部需求再下降，我们的2 000多个县、3.4 万个乡镇加快发展，中国经济仍然有 20 年保持6% ~7%高增长的潜力。

第三，从根本上改变城镇的这种治理结构。我提出的基本观点是，我们说现在的治理结构走到尽头了，我们仍然用计划经济思维实施市场经济条件下的纵向行政管理。发展到今天，我认为城镇化治理最大的问题就是要给市更大的自主权，除了直辖市之外，我认为不要分副省级城市、地级市、县级市。比如一个镇级市，市长是科级干部，下面的机构怎么设？另外，我国的省级单元相对少，可以增加直辖市，如青岛、大连、宁波、厦门、深圳、洛阳等都可以考虑设置为直辖市。从发展的角度看，我们应该把城市的设立纳入法制轨道，只要依法设立，就要赋予城市比较大的自主权和管理权，再不能完全按照限制级别绠套，否则必将走入死胡同。

[作者系中国行政体制改革研究会副会长]

城镇化建设的实质在于公共政策调整[①]

许耀桐

中改院这次组织研讨新型城镇化的问题非常好，主题前卫。我谈三点认识和体会。

一、城镇化是当代建设中国特色社会主义的一项迫切任务

马克思、恩格斯曾经认为，未来共产主义是消灭了“工农差别、城乡差别和脑力劳动与体力劳动的差别”的社会。换言之，只有到了共产主义社会，才能消灭“三大差别”。可见，我们从事社会主义事业的，就一定要致力于消灭“三大差别”这项任务。但是，问题严重的是，由于生产现代化的发展和全国城镇化的实现，现在西方发达国家已经消灭了城乡差别，那么，这就要求我们要尽快地完成这一任务，所以，城镇化是当代建设中国特色社会主义的一项迫切任务。

改革开放前，中国的社会主义建设，学习的主要是“（前）苏联模式”。列宁、斯大林为了巩固苏维埃政权、实现工业化，采取了用“城市进攻农村”，也就是剥夺农村、剥夺农民的方法。结果是，工业化实现了，但并没有消灭城乡差别，客观上反而加深了城市和农村的分裂。可以说，（前）苏联走的不是消灭城乡差别而是扩大城乡差别的道路。中国也是这样，在发展工业、发展城市时，没有顾及到农村和农民的发展进步，而是挤压了农村和农民的发展空间，使城镇化率始终在低位徘徊。所以，当我国是6亿人口时，有5亿农民；是8亿、10亿人口时，有7亿、9亿农民，乡村人口总是占了绝大多数。事实说明，我们在消灭城乡差别这个问题上，是很落伍的，欠了很多的账。

直到今天，我们在消灭城乡差别方面，认识也还没完全到位，而且这个问题现在集结了我们的经济结构调整、内需拉动、分配政策改进，以及我们的政治体制改革和行政体制改革等众多问题在内，抓住了它，就抓住了一个核心的问题、统筹发

---

① 本文系作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012年9月8日，北京。

展全局的问题。

二、欧美发达国家的城镇化可供我们借鉴的一些基本经验

20 世纪 90 年代初时，我作为公派留学人员曾在英国曼彻斯特大学政府系学习公共行政和人事管理一年。那一年，我走访了一些地方，了解了一些英国城乡的情况。英国作为发达国家，当然已经是城乡一体化、城镇化了的国家。比如说，大学教授大多是住在乡村别墅里，有很气派的后花园，而不住在城里，挤在狭窄的空间里。作为中产阶级，谁愿意住在城里，只有穷人才住在城里，每时每刻与拥堵的交通、混浊的空气为伍。城市的生活质量很多地方反而不如乡村。

发达国家的城镇化，我认为有三个特点，也就是它同时造成三个不同的区域存在：第一个就是典型的大城市；第二个就是中小城镇；第三个就是乡村。大城市经济力雄厚，地位重要，但区域面积其实并不大，大量的还是在中小城镇和乡村。发达国家的城镇化并没有消灭乡村，一方面，农业是消灭不了的，就是按照三次产业结构来说，发达国家也要占到5%。农业生产需要占很多的地，所以尽管只是5%的产值，农村占地也是很大的。所以，怎么来定义城镇化？城镇化不是都是大城市化，都没有农村了，而是大城市、中小城镇和乡村三者并存，而且，后两者居多、居大。当然，另一方面，城镇化时代的乡村，不是农业文明的乡村，而是农业工业化、农业市场化、农业服务现代化的乡村，所以，尽管它不是大都市，但是，它和大都市已经没有什么差别了，无非楼没有那么高、那么密，车辆没有那么多、那么拥挤，然而，乡村和大都市已经均质化了。因此，搞城镇化绝不是要消灭农村，而是要提升农村的水平，美化农村的面貌。

我认为，城镇化的定义更应该着眼于人，就是人的生产方式和生活方式都达到工业化、市场化、信息化、社会化、法治化、公平化的水平，而不管他住在城里还是乡村。按照这样的要求，我们要把传统的农村，改造成为“五通”，即通水、通电、通气、通网（网络化）、通路；另外，还要达到“四平”，即四个公平，在就业、教育、医疗卫生、社会保障这四个主要方面都和城市是平等的。这样的农村和城市又有什么差别呢？那就没有差别了。如果是这样，就不是农村的人想往城市里跑，而是城里人愿意往乡村跑。我们国家现在沿海有些地方，就已经出现这样的情况了。

所以，从欧美发达国家城镇化的经验看，我们国家搞城镇化建设要“三位一体”，一定不能只搞大都市化，而要着重于中小城镇化和农村城镇化，特别要把农村提升到城市的水平。从这个意义上说，前几年提出的新农村建设是很好的战略方针，不要因为现在提出要进行城镇化建设了，就把它遗忘了、扔掉了。其实，二者

可以衔接起来。按照新农村建设的要求，它实际上搞的就是农村的城镇化。因此，一定不要放弃新农村建设。

三、中国城镇化建设的实质和当务之急在于公共政策调整

在当代，国家进行任何一项建设，都要靠公共政策的制定和推进。中国现在搞城镇化建设，和财政上的投入以及物力与人力上的投入相比，应该说首先更为重要的是靠公共政策的投入。我说个例子，20多年前，我在国外和英国人说起我们有城市户口和农村户口之别，农村人不能随意进城，在城市有单位的工作人有公费医疗，而在农村干活的农民没有时，他们都感到非常不理解，认为这是极大的不公平，简直不可容忍。过去由于我们是出于维护城乡差别和城乡之间鸿沟的需要，所以我们能堂而皇之，坦然接受，安之若素。但是现在，如果这样的政策都不调整，城镇化还能进行吗？

今天，用“以人为本”的眼光看，这样的规定当然不对。我们搞社会主义，如果我们连人的普遍公平、自由的权利都不讲，还分城里人的权利和农村人的权利，而且二者有着巨大的反差，那就没有必要进行城镇化了。所以搞城镇化建设，首先要进行公共政策调整。现在，需要进行公共政策调整的地方还很多，比如：有的地方招工只招本地户口，不招外地和农村户口的；本地人的工资收入比农民工高，同工不同酬；农民工的子女在城市里不能入学读书等。又如：在城市管理方面，离开管辖的区域面积、人口数量、产值高低的情况，一味固化原有的副省级市、地区级市、县级市、乡镇等行政区划，也会妨碍城镇化进程。

要搞好公共政策调整，必须进行精心设计。现在，我们都强调要实行“顶层设计”，这是很好的思路和理念。所以，我认为中国要搞城镇化建设，公共政策的调整成为当务之急，是非常迫切和重要的，那么，这就要对城镇化建设的政策进行通盘考虑，就要进行城镇化建设的政策上的“顶层设计”。

[作者系国家行政学院科研部主任]

城镇化：社会不确定性、复杂性扩大的过程[①]

刘尚希

我国要走新型城镇化道路，必须先对城镇化有一个新的认识。城镇化是一个经济、社会复合转型的过程，是人类社会文明进化的一个必经阶段。如果把人类社会比作一个有机体，那么城镇化就不只是社会这个有机体发生的种种物理性变化，如空间状态的改变，而且还包含着种种聚合、分解和再聚合的类似化学变化过程，会给这个社会带来许多不曾有的新东西，包括经济的、社会的、文化的、生活的、交往的、观念的各式变化。但社会的“化学反应”是难以控制和预料的，谁也不知道，在众多社会元素相互反应之后会产生什么样的新东西。这个过程是不确定的，而且会变得越来越复杂，因而总是伴随着公共风险。

一、什么是城镇化？

对于城镇化的认识，可以从六个方面来描述。

一是集中化。形成城镇的过程，是人口、生产要素、生产、交换与贸易以及居民生活的集中过程。没有集中化，就没有城镇化。

二是组织化。集中不只是一个空间变化，就像土豆，不是简单地把分散、零星的土豆归成堆，这只是一种物理变化。在集中化的同时还有一个组织化的过程，包括生产和生活。与乡村生活相比，城市生活需要把生活的各个元素重新组织。这个组织化的过程，既体现在生活方面，也反映在生产方面；既蕴含在经济方面，也存在于社会方面。

三是规模化。在集中化和组织化的基础上，还会产生一种新现象，即规模化。经济学中有“规模经济”，管理学中也会规模管理。这与效率、成本紧密地联系在一起。如提供公共服务，在农村里遇到的问题就是零散，成本高，效率低，也就是规模不经济；而在城市，就可以形成规模，降低成本、提高效率，形成规模经济。

---

① 本文是作者在“新型城镇化：发展与转型——中改院改革形势分析会”上的发言，2012 年 9 月 8 日，北京。

四是公共化。这是把握城镇化内涵最重要的方面，是城镇化的本质。在以自然经济为基础的农村，公共化过程产生了乡村文明。在工业化没有到来之前，这是人类文明的最高形态。而以工业化为基础的城镇化，形成了新的公共化过程，衍生出不同于乡村文明的城市文明。城市文明区别于乡村文明的地方，就在于公共化程度的不同。随着集中化、组织化和规模化的推进，公共化过程就会凸显出来，产生大量公共性问题，带来大量公共事务和公共需求。社会的现代性，实质上就是公共性。例如集中居住，就产生了公共空间问题。一个小区里就有公共道路、公共绿地等公共设施；一幢楼里就有公共过道、公共电梯等公用设施。人们之间交往也变得公共化，乡村社会的那种随意性、私密性以及基于血缘关系而展开的交往关系随之终结。电话、短信、电邮等等交往工具都是公共化的内容。交往的公共化，隐私也需要重新定义。公共文化、公共道德、公共规则和公共选择等公共化问题就成为维系现代城市文明的核心内容，是通往人类未来文明的桥梁。公共化总是伴随着不确定性的放大和公共风险的增加。其实，各种公共化形式的外壳下总是裹着各式各样的公共风险。城镇化，意味着我们要与不曾碰面的各种新的公共风险打交道。

五是便利化。生产、生活的不便利，是传统乡村社会的一个基本特征，而城镇化则意味着便利化。“自来水”的这个称谓最直观地表达了城镇的便利化。在乡村要挑水，在城镇只要拧开水龙头就行。生火做饭，需要进山打来的柴火，而在城镇则只需打开煤气灶。集中化，为规模化提供了可能性，各种公共设施给人们的生活和工作带来了许多的便利，如上学、看病、购物等等都比乡村变得更加方便，这使城镇生活水平和质量得以提高，城镇生活也由此变得更加丰富多彩。这就是人们为什么喜欢城镇、向往城镇、迁往城镇的原因。这实际上寓示了城镇化的本相——便利化是城镇化的应有之义。至于现实中产生的种种不便利，那只能说是城镇化被扭曲了，而不是本相意义上的城镇化。扭曲的城镇化是没有意义的。

六是人性化。城镇化过程是人在更大程度上摆脱自然束缚的过程，也是更大程度地实现人的解放、人的自由的过程。从粗野走向文明，城镇化是人类文明进程中的一个重要驿站。人性化，一方面，使自然更加人化，更符合人的需要和发展；另一方面，使人与自然在一个更高的层次上更加融合、更加和谐，而不是对立。因此，城镇化并非宰割自然、破坏自然，而是善用自然、善待自然。城镇化规划、城镇建设、城镇设施都需要遵循这个规则，这样的城镇化才是人性化的，符合人的需要，有利于人的发展。而现实中的城镇化却时常偏离了人性化的要求，过度地利用自然，甚至是破坏自然。为了GDP，舍弃公园与绿地；填河、填湖、填海造地用于工业和商业开发；为了汽车，让行人让道、改道等等，造成城市过度拥挤、过度物质化。这是异化了的城镇化，是与人性化格格不入的。

城镇化应是上述“六化”形成的一个有机统一。离开其中一个，我认为那都不

是城镇化，而是变形走样的、扭曲的城镇化。而“六化”隐含着大量的不确定性，由于认识与目标的偏差，很容易导致城镇化偏离其本相，甚至产生一个与人的需要相悖的城镇化。这是城镇化最大的公共风险。

二、我国城镇化进入一个新阶段

农业社会基本上是一个静态社会。土地是基本生产资料，各种生产要素都以土地为中心，附属于土地之上，包括劳动力在内。土地的基本属性是不能流动，能变化的只是其所有权或产权。除非出现重大自然灾害、战争，人口与劳动力的分布因依附于土地而定格。

改革开放之前，我国实行了由国家推动的工业化，但由于采用计划经济体制，工业化并未引发劳动力和人口的自由流动，城乡之间、区域之间的生产要素流动，包括劳动力在内，都是由国家计划控制。以农民为主的社会结构，再加上实行计划经济，使得整个社会的人口流动处于凝固状态。所有的体制设计，包括因产品短缺而实行的各种供应票证，如棉花票、布票、肉票、油票和糖票等，都是基于户籍控制的人口分布。改革开放之后，由市场推动的工业化完全改变了这种状况。尽管户籍制度30多年来未有变化，但劳动力和人口的流动性已极大地增强了。现在规模达到2亿多人的农民工，成为我国社会最大的流动群体。从人口规模来看，这相当于世界上一个大型国家在不停地漂移。

市场化和工业化推动的主要是作为生产要素的劳动力在流动，其目的是打工赚钱，然后回家盖房子、添置新家具，改善全家人的生活。东部沿海地区快速推进的工业化引发了大量劳动力需求，中西部农村的大量劳动力，甚至包括城市的一部分，源源不断地流向沿海地区。珠三角、深圳是我国最典型的由流动劳动力支撑的发达地区。市场化、工业化带来的是要素流动，劳动力也只是其中一种，以家庭为中心的人口布局依然是原有的格局。农民工只身外出打工这类属于经济要素的流动，尽管也给社会管理带来了许多难题，但以家庭户籍为基础的整个社会体制，尤其是公共服务的供应体制并未受到严重的冲击。不过这是暂时的，随着劳动力流动的深度、广度不断强化，人口的流动、家庭的迁徙，就日益成为越来越多农民工的迫切要求。对农民工而言，城镇不仅是打工的目的地，而且成为生活定居的目的地。这给按照户籍人口来提供公共服务的体制带来巨大挑战。随着以城镇为定居目的地的人口以及家庭流动的到来，真正的城镇化拉开了大幕。其背后的真正导演是第二代农民工，他们不再想继续父辈候鸟式的生活。第一代农民工提高了统计意义上的城镇化率，他们中的大多数并未想异地安家落户，落叶归根是他们大多数人的想法，未曾奢望打工地的城镇政府能给他们提供公共服务。30多年来日渐扩大的民工潮，在不断地

冲击着以静态人口分布为基础设计的体制，也冲击着过去那种主要由作为工业化要素的农民工构成的“半拉子”城镇化。

我国的城镇化进入了一个全新的阶段：作为生产要素的劳动力城镇化转向以人口、家庭为主的城镇化。这意味着新阶段的城镇化，不只是要提供劳动岗位，更要提供作为城市居民生活的所有条件和公共设施以及公共服务，包括住房、学校、医疗机构以及社会保障等。农民不只是为打工进城，而是举家迁徙进城，正式成为城镇居民，这才是真正的城镇化，也是我国30多年来的新城镇化的开始。

三、城镇化导致社会动态化、复杂化

从过去的静态社会变成一个动态社会，使经济、社会的复杂性、不确定性呈指数化扩大，蕴含着各种各样的公共风险。

从经济领域来观察，劳动力在城乡之间、区域之间的流动性增强使劳动力市场的不确定性扩大。与其他要素市场相比，劳动力市场的自由化程度在我国是最高的，无论是存量劳动力，还是新增劳动力，几乎完全由市场来调节。这扩大了劳动者的个体自由，但劳动力供应与需求之间的不确定性也就随之扩大了。农民进城找工作，往往是盲目的，主要的信息来源是同乡，事先能否找到工作并不确定，工作是否如意、薪酬是否如愿更是不确定。对于招工的企业来说，也不知道是否能有合适的人应招，企业需要的劳动力实际上也处于不确定性状态。在劳动力供应十分充足，且产业层次低，对劳动力素质要求不高的情况下，也许问题还不明显。而一旦劳动力供应减少，而企业恰巧又要转型升级，需要高素质工人、技术工人，在这种情况下，企业招工难就会凸显出来。

如果产业结构的调整变化受制于劳动力，则会带来双重风险：产业转型升级受阻和出现结构性失业。这会给城镇化带来双重压力：产业支撑力弱导致的经济压力和失业人口增加导致的社会压力。这很可能把城乡二元化转变为城市居民的二元化，进城农民变成城市贫民，甚至由此出现城市贫民窟。在印度、巴西等发展中国家，这种城市二元化已成为前车之鉴。

再从社会的视角来观察，人口流动、家庭迁徙，农民变市民过程中导致的不确定性会进一步放大。农民变市民，有点类似于化蛹为蝶的蝶化过程，其中有太多不确定性和风险。这不仅对农民个体来讲是如此，对整个城镇化而言，也是如此。因不确定性和种种风险，会使这个过程变得十分复杂，非常艰难。不难想见，城镇化较之于工业化，其不确定性、复杂性以及风险都要大得多。

我国的城镇化实际上走了一条双轨制之路。因户籍的不同，在城镇生活和工作的人口被人为地划为两类：非农人口与农业人口。即使是一个家庭，也可能出现

“一家两制”。在公共服务的待遇上，如上学、就医、社保、就业、失业等等方面，都是两种待遇。在城镇人口的统计上看不出来的差别，在现实的城镇化过程中一直存在。随着城镇化率的不断提高，享受不同待遇的两类城镇人口规模都在扩大，尤其是属于农业户口的城镇人口规模更是显著增加。2011 年城镇人口规模 6.9 亿，城镇化率达到 51.27%，而其中属于农业户口的城镇人口大约有 2 亿人。按照现行的公共服务供应体制，他们只属于统计意义上的城镇人口，仍不是真正的市民。这种状况再延续下去，城镇化将会复制城乡的二元化，社会摩擦和冲突将会不断增加。城乡二元化，若是再叠加城市二元化，社会领域的公共风险将会显著扩散。

在城镇化过程中，实际上还有一部分人口处于“两不靠”的境地，他们既不属于统计意义上的城镇人口，也不是真正的乡村人口，而是属于“流动人口”，包括青壮年、小孩和老人。他们既不能在城镇享受公共服务，也无法在户籍所在地真正享受政府提供的公共服务。他们在城乡之间、区域之间漂移，由此导致按照户籍提供公共服务的体制与人更加脱节。尽管国家在公共服务的提供上不断向农村倾斜、向中西部倾斜，但农村人口、中西部人口却在大量地流出，出现了背反的现象。这意味着，按照户籍人口的布局来实行公共服务均等化已经行不通。要改变这种局面，不仅是要改革户籍制度，而且要改革公共服务体制、政府间财政关系、转移支付制度等一系列的体制改革。

我国的城镇化不是“单边选”，要么彻底进城，要么留在农村，而是“双边选”，既期盼城镇的公共服务，也舍不得农村的土地和财产。一些地方政府为了加快城镇化进城，强迫或诱使农民做“单边选”，实行如放弃土地、宅基地换取市民身份等政策。这种“被市民化”“被城镇化”也会加剧社会公共风险。一些群体性事件、上访，系由此而起。如何尊重农民的选择，实行民主化的城镇化，这是对政府的一个重大考验。在允许农民是否进城进行“尝试性”反复选择的过程中，土地制度如何改革面临一系列的难题。如果农民不放弃土地、宅基地进城，城镇化空间将受到限制；若是农民“裸身”进城，即使是拿到了一笔丰厚的补偿金，一旦社会保障、就业服务等公共服务由于城镇政府能力不济而跟不上，则会导致城镇人口的分化，形成新的社会鸿沟，威胁社会稳定。

而农民变为市民不只是空间上的、制度上的，更需要观念、行为方式、生活方式的转变，这样才能融入城市文明。而这个过程恐怕不是一代人能完成的，也许要经历两代、三代。就此而言，城镇化不是靠政府努力就可以加快的，有一个自然的过程。

城镇化使社会日益复杂化、动态化，不确定性和公共风险也由此扩大。各种体制的改革以及各项改革之间的衔接匹配，资源、环境的承载能力，以及与社会大众的期待相吻合，如此等等，任何一个方面出现偏差或不到位，都将使城镇化走向

反面。

在21世纪，中国的城镇化是改变世界的重要力量。对我国而言，城镇化是经济、社会发展的机遇，更是对政府公共治理能力的严峻挑战。

［作者系国家财政部财政科学研究所副所长］

城镇化进程中的智慧城市建设、目标、战略与政府责任[①]

汪玉凯

我之所以谈“城镇化进程中的智慧城市建设、目标、战略与政府责任”，是基于两个方面的考虑。第一，中国的城镇化是新型城镇化，和当年发达国家走过的城镇化道路有很大的差别，工业化、信息化和城镇化三者融合，信息化对城镇化会产生很大的影响。第二，在城镇化过程中，智慧城市成为一个非常重要的建设方向和目标，在2013年年初国家建设部共选定了全国90个城市作为智慧城市的试点。智慧城市有可能是我们城市治理、城市发展中一个非常重要的目标。我主要讲三个观点：一是城市社会的到来及其挑战；二是构建智慧城市将成为应对城市社会问题的重要途径；三是政府在智慧城市建设中应该扮演重要角色。

一、城市社会的到来及其挑战

我认为到目前为止，中国已经进入城市社会的时代。1978年，中国改革刚刚起步的时候，城市化率只有17.8%，到2012年年底城市化率达到了52.6%，居住生活在城市的人群达到7.1亿人。如果按照13.5亿中国总人口来算的话，城市人口超过了农村人口。尽管这7.1亿人中有1.6亿是还没有成为市民的农民工，但是这些人实际上已经居住生活在城市，所以城市社会已经到来。过去35年的改革开放，我国的城市化率增长了35%，几乎是一年一个百分点。过去城镇化最大的教训就是土地的城镇化和人的城镇化是错位的，之前城镇化更多的是一个土地城镇化的过程，而人的城镇化相对缓慢，实质上造成对农民双重性的剥夺，这是最大的教训。现在中国一共有665座城市，其中地级市333座，城市人口超过农村。此外，城市社会到来以后，中国面临的一系列挑战都有一定的共性，比如透支资源、环境污染、交

① 本文系作者在“城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制”第77次中国改革国际论坛上的演讲，2013年4月28日，海口。

通拥堵、就业困难、安全隐患增加、社会管理薄弱，以及公众对政府的公共服务提出更高的要求，这些几乎是大中城市面临的共性问题，所以城市社会的到来对我们提出了严峻的挑战。

二、构建智慧城市将成为应对城市社会问题的重要途径

什么是智慧城市？我认为智慧城市是城市化的高级阶段。在城市化过程中出现过数字化城市、网络化城市，现在正在向智能化城市发展；出现过无线城市、数字城市、智慧城市。在我看来，智慧城市就是以信息技术为基础，通过提高城市各种系统的感知能力、反应能力，从而提高城市的社会管理和公共服务能力，构建一个智能化、和谐有序、安全高效的现代化城市。智慧城市本质可以用八个字来概括：感知、融合、协同、智能。以现代信息技术、互联网、物联网、传感网技术为依托，全面提高城市系统的感知能力，使城市更系统地发展，协同运作，从而满足人们的需求。

针对智慧城市的目标，我提出一个“双结构”的目标概念，就是智慧城市建设不能以信息技术、信息产品的堆砌为中心，而是应该以人为中心。首先智慧城市要提高市民的便捷感、安全感，对城市的认知感、亲和感、公正感；其次是提高城市治理的七种能力，即感知能力、城市运行的协同能力、社会的反应能力、公共服务能力、经济的发展转型能力、资源智能化配置和资源共享能力、空间布局的科学规划能力。不管哪种功能的城市，都有一个相同的结构，就是：顶层是城市的战略规划系统；左边是城市的以人为中心的社会活动系统；右边是城市经济活动系统；第四是城市基础设施支持系统；第五是城市的空间布局系统。

智慧城市建设必须有正确的出发点。一是要从解决城镇化面临的诸多问题出发，确定需求和重点；二是以解决民生问题为中心，确定智慧城市的发展方向和路径；三是要从创新的视角，以提升经济发展水平，改善环境、提高能源、资源利用率等为主导，确定智慧城市发展的重点。

通过正确的指导思想，智慧城市建设将构建五大战略系统，即智能化基础设施系统、传统产业智能化改造和新兴智慧产业的培育、智慧政府的建设、智慧化城市生活环境和管理、智能化公共服务体系，这五大重点要求构建城市公共信息平台、网络平台、应用平台、云中心等信息化基础设施。最近通过的国务院机构调整和职能转变中，提出三个制度：第一是不动产登记制度，2013 年年底 500 个城市的不动产全部联网；第二是以公民身份证为基础建立各种代码制度；第三是以企业条形码为基础建立企业代码制度。

三、政府在智慧城市建设中应该扮演的角色

智慧城市的建设不是政府唱“独角戏”就能完成的，政府在智慧城市构建中应该扮演非常重要的角色。

第一，要做好智慧城市的顶层设计，把握好智慧城市建设的总体规划和战略，坚持集约、智能、绿色、低碳的建设理念。北京、上海等大城市都制定了智慧城市的行动纲要，全国 200 多个城市都把未来城市建设方向定为智慧城市。

第二，要防范智慧城市建设的风险。这里有三大风险需要高度关注：首先是城镇化本身的风险，要最大限度地避免人为造城运动；其次是体制风险，上面千条线，下面一根针，如果没有体制机制创新，就会造成很多信息孤岛，难以实现资源共享；最后是贪大求洋的风险，全国城市千城一面，没有文化没有个性，这些都是很危险的。

第三，要注重智慧城市建设的推进策略。我认为，一个地方的智慧城市建设必须与这个城市的功能定位、发展方向紧密结合。首先，要把智慧城市建设与转变发展方式紧密相结合。其次，在智慧城市建设中要把工业化、信息化、城镇化与农业现代化同步发展，作为战略引领。大家注意到，十八大报告对整个四化同步做了一定的修订。十七大提出五化并举、两化融合：即工业化、信息化、市场化、城镇化、国际化，强调工业化和信息化融合。而十八大调整为四化同步，要根据一个城市的性质、发展定位、个性特色三个要素确定四化同步发展以及相互融合的依据。再次，智慧城市建设要坚持政府引导，社会参与，突出体制机制创新。如果缺乏体制机制创新，智慧城市很难成功，因为智慧城市首先是一个智慧政府。最后，智慧城市建设应分阶段推进，不能一刀切。

[作者系中国行政体制改革研究会副会长]



后 记

城镇化是现代化进程中必经的阶段，是尽快实现从农业文明向工商文明转变的重要载体。从一些转型国家的情况看，大规模快速城镇化进程中出现了比较突出的矛盾与问题，其中最突出的就是城镇化的包容性不足，城乡差距扩大、环境问题突出等。能否尽快实现包容性的城镇化，实现包容性增长，成为政策与体制调整的重大课题。

从我国情况来看，随着内外发展环境的深刻变化，未来5~10年，新型城镇化面临重大机遇、拥有巨大潜力，并将在推动经济社会转型发展中扮演重要的历史性角色。当前的突出问题是，解决城镇化质量不高、不可持续的矛盾和问题，推进规模城镇化向人口城镇化的转型，以人口城镇化为主要载体、以政策和体制创新为重点，有效释放城镇化的内需潜力，争取到2020年基本形成人口城镇化的新格局。

为此，2013年4月27—28日，中国（海南）改革发展研究院与德国国际合作机构联合主办以"城镇化发展与包容性增长——人口城镇化的政策与体制"为主题的第77次中国改革国际论坛暨2013亚洲转型国家经济政策对话论坛，来自国家相关部委、研究机构、高等院校及20个省（市、自治区）的官员与学者，以及来自德国、越南、柬埔寨、老挝、吉尔吉斯斯坦、蒙古等国智库的专家学者出席本次论坛。论坛重点围绕城镇化发展与包容性增长、中国新型城镇化的发展机遇和巨大潜力、城镇化与城乡一体化、新型城镇化的政策调整与制度创新等议题进行研讨。

《人口城镇化》一书是以本次国际论坛的论文为主，同时收入 中国（海南）改革发展研究院近期研究成果的汇编。具体编辑工作由苗树彬、陈所华、何颖等完成。

2013年5月10日